

144
29



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**Sistema de Control y Seguimiento
Fisico-Financiero del Gasto
Público Federal (COSEFF)**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A
Luis Torres Martínez

MEXICO, D. F.

MAYO 1985



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	PAGINA
MARCO DE REFERENCIA	1
ANTECEDENTES	6
INTRODUCCION	19
OBJETIVOS GENERALES	26
<u>CAPITULO I.</u> - FILOSOFIA DEL SISTEMA DE CONTROL Y SE- GUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO	30
A).- DEFINICION	31
B).- CARACTERISTICAS	32
C).- ALCANCES	35
C.1).- FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GRAFF	38
D).- METODOLOGIA	45
D.1).- SEGUIMIENTO GLOBAL DEL GASTO	47
D.1.1).- CONCEPTOS UTILIZADOS POR EL - SISTEMA	50
D.2).- SEGUIMIENTO DE PROYECTOS PRIORITARIOS ..	52
D.2.1).- CONCEPTOS UTILIZADOS POR EL - SISTEMA	54
E).- INSUMOS Y PRODUCTOS	57

<u>CAPTULO II</u> , - ELEMENTOS DEL SISTEMA DE CONTROL Y SE-	
GUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO	62
A).- NIVEL DE ANALISIS Y DE AGREGACION	63
B).- INDICADORES	64
B.1).- CAUSAS DE DESVIACION	66
C).- GRAFICO FISICO-FINANCIERO	71
D).- GRAFICO FISICO-TIEMPO	78
E).- GRAFICO FINANCIERO-TIEMPO	79
<u>CAPTULO III</u> , - OPERACION DEL SISTEMA DE CONTROL Y SE-	
GUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO	80
A).- LINEAMIENTOS GENERALES	81
A.1).- LINEAMIENTOS ADICIONALES	83
B).- AMBITOS DE ACCION	84
C).- MECANISMOS E INSTRUMENTOS	86
D).- AREAS PARTICIPATIVAS	91
D.1).- DE OPERACION	92
D.2).- DE CONTROL	92
E).- FUNCIONES DE LAS AREAS PARTICIPANTES	93
F).- FLUJO DE LA INFORMACION	99
<u>CAPTULO IV</u> , - INTERRELACION CON OTROS SISTEMAS DE LA	
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	111
A).- SECTOR CENTRAL	112
B).- SECTOR PARAESTATAL	116

CRITICA EVALUATORIA DE LA PLANEACION (COSEFF)	126
ALTERNATIVAS	131
CONCLUSION	137
RECOMENDACION	140
ANEXO 1	142
ANEXO 2	163
BIBLIOGRAFIA	201

MARCO DE REFERENCIA

MARCO DE REFERENCIA

Hasta el pasado reciente sexenio el Estado cumplía sus atribuciones a través de un Gobierno Centralizado, pero esta situación fue evolucionando al desarrollarse su acción paulatina y crecientemente a través de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. El sector paraestatal tomó una mayor participación de la actividad del sector público, lo que hizo imperativa la inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación con vigencia anual, de las principales entidades descentralizadas a partir de 1965.

La Administración Pública Federal ha venido introduciendo adaptaciones en el manejo del Gasto Público, entre las más importantes está la intención firme que se adoptó en el presupuesto para 1975 de formular presupuestos con orientación programática.

La influencia del Gasto Público en la Economía Nacional es determinante, no sólo por el impacto que ocasiona al efectuarse, sino también por la actitud que induce en todos los sectores de la población. Su monto, estructura sectorial y forma de financiamiento son también decisivos en el comportamiento de la economía.

En la iniciativa de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, busca modernizar la concepción y manejo del Gasto Público Federal,

con un mecanismo capaz de unir estrechamente las grandes decisiones de política, a la acción en materia de Gasto Público Federal y que éste último se programe y ejecute eficientemente.

El aspecto más relevante del cambio que contiene la iniciativa es que - ahora se trata a todo el Gasto Público, tanto por su tipo, corriente, inversión física, inversión financiera y deuda pública, como por quien lo - efectúa, Gobierno Federal y Administración Paraestatal. Se prevé que la programación se base en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con lo que garantiza que haya unidad y - congruencia en la acción.

Para fortalecer su eficiencia, se establece que todas las entidades que - efectúan Gasto Público Federal cuenten con una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades.

Actualmente, la Secretaría de Programación y Presupuesto ha establecido como una de sus tareas la descentralización del Gasto Público en términos corresponsables, con el fin de asegurar el logro de los grandes objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Para tal efecto, este documento contiene los elementos necesarios para - desarrollar e implantar un Sistema de Control y Seguimiento Físico-Finan-

ciero del Gasto Público, que a manera de identificación se denomina -
COSEFF.

Por ser el seguimiento del Gasto Público un sistema que se integrará a -
las fases de Programación-Presupuestación-Ejecución-Control-Evaluación,
fortaleciendo específicamente la programación, poniéndose a disposición -
de todas las áreas participantes del proceso, tanto internas de la S.P.P.,
como Dependencias y Entidades en donde se aplicará el Sistema COSEFF.

A N T E C E D E N T E S

ANTECEDENTES

El sistema de seguimiento que actualmente se está instrumentando, se presenta como el resultado de 50 años de experiencias en materia de Planeación y Programación, que han permitido integrar paulatinamente los elementos organizativos esenciales de un sistema nacional de planeación. Este sistema aun incompleto, tiene ya un grado de madurez tal que permite asegurar que la planeación en nuestro país, se ha convertido de manera irreversible, en un método de gobierno.

Esta experiencia que se inicia en 1930 con la formulación de la Ley sobre Planeación General de la República, culmina en 1980 con la presentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, primer esfuerzo integral de Planeación y actualmente con la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, como pivote indispensable para la consolidación del proceso de planeación integral y participativa, la presente administración introdujo cambios profundos en la estructura organizativa del sector público. Los principios que sustentan estos cambios establecen:

La necesidad imperiosa de convertir la compleja estructura burocrática en un instrumento con responsabilidades precisas, institucionalizar la progra

mación de las acciones de las entidades públicas, establecer el presupuesto por programas y su seguimiento, evaluar resultados, y finalmente, coordinar acciones intersectorialmente para el logro de los objetivos prioritarios. De este modo, la Reforma Administrativa se plantea como tarea fundamental:

Dar sustento e impulso al proceso de planeación que con un carácter integral y participativo, traduzca el proyecto nacional en planes y programas, capaces de aunar voluntades y encauzar esfuerzos para la superación de los grandes problemas nacionales.

La Secretaría de Programación y Presupuesto cumple con el propósito de normar, integrar y consolidar los planteamientos sectoriales y regionales en las diferentes fases del proceso de planeación, programación y presupuestación, seguimiento, control y evaluación. En todas ellas cobra especial relevancia la función integradora de esta dependencia.

Con la implantación de la sectorización, se agrupan en distintos Coordinadores más de 900 entidades para fines de planeación, programación, -presupuestación, evaluación, control e información, conforme a criterios de homogeneidad de sus actividades. De esta manera se realiza la integración de sus programas individuales, con un enfoque sectorial que facilita la congruencia de sus objetivos particulares.

La estrategia para alcanzar los objetivos nacionales plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, apoya su viabilidad en las actuales condiciones económicas y en los recursos disponibles, dentro del conjunto de políticas que convergen, entre otros, hacia los siguientes propósitos principales:

- Reorientar la estructura productiva, fortaleciendo las ramas de bienes básicos para la población y la economía; destacan el fortalecimiento del sector agropecuario y de la industria de bienes de capital.
- Ligar los aumentos en el consumo a los incrementos en el empleo productivo.
- Elevar el coeficiente de inversión.
- Canalizar recursos más importantes a los programas de atención social, de manera que la población cubra sus requerimientos básicos de alimentación, salud, educación y vivienda.
- Buscar nuevas formas de financiamiento al desarrollo.
- Modernizar el aparato productivo, mediante una vinculación eficiente con el exterior.

La política económica y social, interior y exterior y la estrategia definida representan la base normativa global, de la que se derivan los objetivos y prioridades sectoriales y los lineamientos globales de congruencia para las diversas políticas sectoriales.

Las metas macroeconómicas del PND precisan los elementos anteriores - como compromisos cuantificados de acción.

La instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo se ha apoyado en mecanismos de obligación, coordinación, inducción y concertación. Los primeros se refieren al Sector Público Federal y se manifiestan mediante la programación de las actividades, la coordinación se establece por la vía de convenios entre la Federación y los Estados, de acuerdo con la distribución de competencias que establece nuestro sistema federativo, la inducción de comportamientos económicos de la comunidad, se logra mediante el uso de un amplio instrumental de política de desarrollo de que dispone el Estado Mexicano, incluyendo medidas de regulación y la concertación se realiza a través de convenios aceptados libremente por el gobierno y particulares en nuestro sistema de economía mixta.

Respecto al primer mecanismo destaca el ámbito del Gobierno Federal, la integración del Programa de Acción del Sector Público 1980-1982 (PASP), que materializa una de las medidas más importantes de instrumentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, de conformidad con lo dispuesto

en el decreto presidencial que da formulación legal a éste último.

La ejecución del PASP se vió enmarcada y apoyada por una organización administrativa en proceso de reforma y por los foros de comunicación y consulta, tales como: los gabinetes especializados y las comisiones intersectoriales.

El ejercicio de formulación del PASP, realizado en el curso de 1982, - adoptó un carácter necesariamente selectivo, para atender con realismo - la oportunidad del cumplimiento y la solidez de los resultados.

Atendiendo fundamentalmente a criterios relacionados con prioridades globales y sectoriales, se seleccionaron entidades, metas, programas, subprogramas y proyectos, lo que constituyó la base sustantiva de trabajo.

Cumpliendo con la responsabilidad de conducir el ejercicio general de la programación y específicamente con el propósito de apoyar, orientar y - uniformar los trabajos de formulación de los programas sectoriales, la - SPP estableció la metodología básica que incluyó, entre otras grandes actividades, la elaboración de un guión de aplicación general, en donde - quedaron definidos los capítulos del programa con el detalle y secuencia de su contenido, la selección de programas, subprogramas y proyectos - prioritarios y de las entidades responsables de su ejecución.

Para los mismos efectos, dicha Secretaría formuló los lineamientos programáticos para cada uno de los sectores, precisando prioridades y orientaciones a las acciones sectoriales de conformidad con el Plan Global de Desarrollo e incluyendo montos indicativos de gasto total por sector.

La cobertura y contenido del PASP fueron condicionados por la capacidad de respuesta, de las unidades de programación de las dependencias del sector público y por la disponibilidad de tiempo que marcaba el momento de aprobación del Plan Global de Desarrollo, y por la necesidad de que los resultados del PASP influyeran en las decisiones presupuestales de 1981.

En el proceso de elaboración del PASP, jugaron un papel destacado los mecanismos de coordinación, que se han instituido para enlazar las funciones y concertar los trabajos de programación entre las dependencias globalizadoras (SPP y SHCP), y los coordinadores de sector.

Estos últimos fueron responsables de la formulación de los programas sectoriales, contando para tal efecto con la participación activa de las entidades bajo su coordinación, por su parte la SPP estableció normas y lineamientos generales para orientar y conducir el ejercicio, y realizó las actividades que permitieron asegurar las relaciones básicas de congruencia intersectorial de la acción pública.

Se puede considerar éste como un paso importante dentro del proceso de racionalización iniciado en 1975, cuando se tomó la decisión de implantar la técnica del presupuesto por programas.

En 1976 se elaboró un presupuesto de Orientación Programática, el cual incorporó los elementos distintivos de dicha técnica, es decir, programas y subprogramas, objetivos, metas, unidades de medida, responsables, etc.

Dentro de este proceso de racionalización del ejercicio presupuestal, se estableció la Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal, que se puede definir como un proceso gradual y sistemático, que busca modalizar el sistema de presupuestación de la Administración Pública Federal, con su esquema de organización y funcionamiento sectorial para darle mayor unidad, ritmo y direccionalidad al gasto público federal en su conjunto.

Con base en esta concepción, los objetivos fundamentales que se persiguen son:

- a).- Fortalecer la vinculación y funcionamiento del esquema sectorial a través del manejo participativo y corresponsable del gasto público federal.
- b).- Racionalizar el proceso presupuestario para que los responsables del desarrollo de los programas, puedan con la mayor oportunidad y

eficacia posible, realizar las acciones necesarias para distribuir, - ejercer y controlar sus presupuestos y de esta manera, garantizar - el alcance de las metas que se han comprometido cumplir.

c).- Dar una mayor claridad y precisión en el manejo que del gasto público realizan las dependencias y entidades del ejecutivo federal, - para facilitar la evaluación de sus acciones y de los resultados alcanzados y de esta manera, se retroalimente con mayor suficiencia en el proceso de programación-presupuestación.

En síntesis, la corresponsabilidad significa mejorar el análisis y asignación del gasto público, enfatizándolo en función al Plan Global de Desarrollo y actualmente con el Plan Nacional de Desarrollo, consolidando los mecanismos de programación-presupuestación-evaluación e información, - perfeccionando los procedimientos normativos a estos mecanismos, y además descentralizar la operación en el proceso presupuestario.

Ligado al desarrollo del programa de Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal, se pretende la desconcentración de la nómina, a fin de - que el personal civil federal cobre oportuna y correctamente sus remuneraciones y de responsabilizar a los ramos del ejercicio y control de su - presupuesto, en lo referente al gasto por servicios personales.

Un proceso de planeación sin sus partes integrantes de control y seguimiento, queda trunco e incapacitado para autorenovarse con la debida - oportunidad. Dentro de este esquema, y particularmente en materia de - control, adquieren relevancia los sistemas de auditoría y contabilidad gubernamental.

Como apoyo a estos dos sistemas y dentro del contexto de control, se - ha elaborado dos instrumentos jurídicos, sustantivos, una Ley para el - Control y Fiscalización de la Administración Pública Federal y otra para el Control y Fiscalización de la Obra Pública.

Un instrumento idóneo, de características claras y definidas para que los funcionarios encargados de la dirección y operación de las entidades del sector público, conozcan el resultado efectivo de las obras que tienen - bajo su responsabilidad, es la auditoría gubernamental la que permite detectar desviaciones e implementar medidas correctivas según el caso.

La auditoría gubernamental debe constituirse como uno de los mecanismos fundamentales para conocer la confiabilidad de los informes físicos-financieros, el adecuado cumplimiento de las disposiciones legales y finalmente el análisis de la eficacia, la eficiencia y la congruencia con que fueron utilizados los recursos y obtenidos los resultados.

El programa de auditoría gubernamental que actualmente se desarrolla se ha diseñado para ser realizado en un plazo medio y contempla la participación de tres instancias o niveles administrativos: el Global, el Sectorial y el Intersectorial, a través de sus respectivos órganos de control, evaluación y auditoría.

Se han establecido normas básicas de auditoría gubernamental para institucionalizar un esquema funcional y congruente, adicionalmente se ha previsto la necesidad de instrumentar un sistema de normas específicas de control y auditoría para cada sector, con el objeto de prestar atención en los asuntos particulares de cada uno de ellos. Estas normas específicas las desarrollan en forma conjunta la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Programación y Presupuesto y las Dependencias Coordinadoras de Sector.

Esto permite que los diversos niveles de decisión que intervienen en este proceso, estén en condiciones de conocer con profundidad y claridad el grado de cumplimiento de los objetivos, programas y metas que les han sido asignados, de esta forma, calificar sistemáticamente las acciones realizadas y sus resultados.

Por otro lado, el Sistema de Contabilidad Gubernamental como uno de los instrumentos para la administración del gasto público, ha experimentado adecuaciones en cuanto a la ordenación, clasificación y enriquecimiento -

de la información.

Durante 1980, se profundizó la descentralización de la contabilidad gubernamental mediante el programa de Corresponsabilidad en el Gasto Público.

El sistema de contabilidad gubernamental tiene como producto principal - "La Cuenta de la Hacienda Pública Federal", misma que se presenta año con año a la consideración de la H. Cámara de Diputados. Asimismo, - el anexo programático que anualmente acompaña el Informe que el señor - Presidente de la República rinde ante el H. Congreso de la Unión, fue - conciliado en lo que respecta a 1979, con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, paso importante que permite la integración de la Contabilidad Gubernamental al proceso de programación-presupuestación en forma - integral, y con ello contribuir al mejor desarrollo de la Planeación en México.

Dentro del contexto de la Planeación, Programación, Presupuestación, Ejecución y Control, el Seguimiento del Gasto Público Federal adquiere su - real importancia y significación. Ya que es mediante del seguimiento de lo planeado-programado-presupuestado, que el proceso de evaluación proporciona la retroalimentación necesaria para ratificar o rectificar lo señalado en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el PASP, el Presupuesto por Programas y actualmente en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

En estrecha relación con lo anterior y buscando que el Presupuesto de Egresos de la Federación esté ampliamente capacitado, para cumplir su función de instrumento de política económica y se optimice el resultado del Gasto Público, se hace necesario diseñar las bases de un sistema de seguimiento y control físico y financiero de los programas y proyectos prioritarios, tanto de la Administración Pública Central como de la Parastatal, además de readecuar y redefinir el sistema que responda a las necesidades de información presupuestaria. Con este sistema será factible detectar oportunamente las desviaciones y dificultades que se presenten en el ejercicio del gasto, y en consecuencia, efectuar las correcciones necesarias.

De esta manera, se fortalecerá el control y la evaluación del gasto se hará más eficiente, sin interferir en la acción de los coordinadores de sector, el proporcionarles información oportuna y veraz, que les sirva de base para la toma de decisiones respectivas.

Operan, en la actualidad, sistemas de seguimiento desarrollados en las diferentes entidades de la Administración Pública, algunos más sofisticados que otros, algunos con mayor aplicación y resultados positivos.

El sistema que aquí se presenta trata de globalizar, de homogeneizar los sistemas ya existentes y darles una base común. El sistema más que -

tratar de ser de control central, pretende ser de aplicación universal para que de esta forma, proporcione elementos valiosos para la toma de decisiones de las propias entidades y se convierta en un instrumento de la - Administración Pública Federal.

Es un hecho, que durante el proceso de implantación de este sistema, habr^a que redefinir conceptos, cambiar procedimientos, establecer nuevas políticas, pero todos sabemos que en un ambiente dinámico como al que nos referimos, se presenta como una necesidad.

I N T R O D U C C I O N

INTRODUCCION

De acuerdo a las necesidades y nuevos requerimientos de información operativa, de control, de planeación, de evaluación y sobre todo para toma de decisiones, es necesaria la elaboración de nuevos sistemas de información y vinculación sustantiva de los actuales, cuyos objetivos sean colineales con los que persigue la Secretaría de Programación y Presupuesto, todo esto como fortalecimiento a lo dispuesto por el Título Quinto del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (Control y Evaluación del Gasto Público).

La característica de este sistema debe ser: oportuna en su información, congruente en cuanto a la calidad de la misma, homogéneo como receptor y alimentador de toda la información financiera; en otras palabras, este sistema debe ser el único vértice en el cual converjan todas las fuentes de información, debe tender a ser completo.

Respecto a la información generada, en cuanto a la presentación nivel, complejidad y cantidad producida por el sistema, debe ser en función del uso y del usuario, desde luego siempre procurando que los beneficios brindados sean sustantivos. Se pretende que para auxiliar la labor de nuestros funcionarios públicos se tenga un solo Banco de información, a partir del cual podamos generar cifras, estadísticas, gráficas, cruces de información, proyecciones y diagnósticos del comportamiento del gasto público.

Este sistema de Información cuenta con dos grandes vertientes: el Seguimiento Físico y el Seguimiento Financiero, ambos enfocados a proveer de indicadores de gasto y desarrollo físico del Sector Público, con el fin de determinar el impacto del Gasto Público en la Economía Nacional y en las Finanzas Públicas, así como la capacidad de desarrollo de infraestructura y servicios públicos.

Es importante destacar que la consolidación de la etapa de Formulación - del Presupuesto en el proceso del Presupuesto por Programas, debe ser un elemento tangible, ya que hasta el momento éste ha sido aparentemente el punto de partida de dicho proceso, considerándose que no es más que una terminal, esencial como resultado de la evaluación y el seguimiento del - presupuesto anterior y que éste a su vez es la pauta para la formulación del próximo presupuesto, tomando como base el resultado de dicha evaluación y seguimiento, en cuanto al cumplimiento de las metas fijadas, teniendo indicadores de este proceso que permitan la toma de decisiones.

Esto significa que la etapa de Formulación del Presupuesto es la continuidad de la planificación de la gestión financiera y la programación de las actividades de la inversión pública, acción que se desarrolla a través de las adecuaciones a los "techos financieros" 1/ durante la ejecución, -

1/ **TECHO FINANCIERO.** - En la Administración Pública Federal se define - como la autorización de recursos financieros necesarios, que dan cumplimiento a los objetivos y metas establecidos por cada una de las Dependencias o Entidades, también se conoce este concepto como **PISO FINANCIERO.**

dicha continuidad está sujeta al análisis y evaluación del ejercicio financiero y la realización física de las metas programáticas.

Cabe mencionar que por medio de la vinculación de los sistemas de Presupuestos y la implementación de los paquetes de Información Ejecutiva, es posible determinar las desviaciones en el ejercicio del gasto, respecto a lo planeado y programado, pudiendo con esto brindar un apoyo sustancial a las funciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Con esto me refiero a sus alcances de información, para el caso del Sector Central se contempla el análisis del proceso del presupuesto a través del tiempo, durante varios años de ejercicio, estadísticamente en los ámbitos de formulación y ejecución.

En cuanto al Sector Paraestatal, el análisis y evaluación del proceso de ejecución y formulación es importante, en el caso de este sector el análisis se enfoca en cuanto al flujo de efectivo y el ejercicio, en cuanto a ingresos se tiene: venta de bienes, venta de servicios, ingresos diversos, cuotas para el IMSS, venta de inversiones, ingresos corrientes y de capital, operaciones ajenas, financiamientos, subsidios y aportaciones del Gobierno Federal, disponibilidad aplicada.

El sistema contempla tanto el flujo de efectivo como el ejercicio, al calendarizarse y al tener esta información relativa a varios ejercicios, es posible conocer el comportamiento de ambos ámbitos con lo cual se tiene la oportunidad de proyectar y estimar las incidencias futuras, y de igual forma es posible tener que partir de ésto las bases para una formulación del presupuesto más real.

Contando con los elementos antes expuestos, se pueden operar sistemas de información que permitan retroalimentar un proceso de Planeación-Programación-Control y Evaluación del Gasto Público Federal, con el cual se reordenarán los objetivos, funciones y estructuras administrativas, se unificarán criterios para realizar y controlar las diversas actividades que llevan a cabo las empresas del Sector Paraestatal.

Al establecer los procedimientos y la tipificación de objetivos, metas y mecanismos de control, se pueden formular y reformar las disposiciones jurídicas y administrativas con carácter general para las Entidades o Dependencias del Sector Público. De la definición de necesidades de recursos financieros disponibles, planteamientos de objetivos, determinación de políticas y estrategias, se desprenden los programas y presupuestos que darán vigencia a la planeación al corto, mediano y largo plazos.

El proceso de Programación-Presupuestación-Control y Evaluación de las Entidades o Dependencias, deben sujetarse a una metodología uniforme, -

que haga posible la integración y análisis de la información en forma completa y clara.

El Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público - Federal, comprende el Gasto Corriente y el Gasto de Inversión en Proyectos Prioritarios, su alcance abarca la programación, presupuestación, control, seguimiento y evaluación.

La metodología en su aplicación puede ser tan amplia como los directivos de las Entidades requieran, en función del control que se necesite de los recursos humanos, materiales y financieros de las Entidades, así como el control de las Areas que ejercen el Presupuesto.

Como parte de las acciones que comprende el programa de reforma Administrativa seguido por la actual administración, se ha puesto especial atención a los esfuerzos orientados a lograr una mejor racionalización de la asignación y ejercicio del gasto público, a fin de que el Estado esté en aptitud de realizar con mayor eficacia, eficiencia y congruencia, los objetivos de política económica social plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Esta situación ha propiciado que la Secretaría de Programación y Presupuesto impulse cada vez más, aquellas acciones tendientes a mejorar los procedimientos y técnicas que sirvan de instrumentos para conocer, verificar

y corregir oportunamente el avance físico-financiero de los programas con tenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Este documento se ha preparado con el fin de presentar el desarrollo meto dológico que el Sistema COSEFF requiere para que sea implantado en aque llas Entidades o Dependencias de participación Estatal y en su totalidad en la Administración Pública Federal.

OBJETIVOS GENERALES

OBJETIVOS GENERALES:

Con el fin de dar en el corto plazo la información consistente y objetiva, a las autoridades de la SPP y para que el crecimiento de los instrumentos y los medios de información no entorpezcan el cumplimiento de satisfacer los requerimientos de la misma, el Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero persigue básicamente los siguientes objetivos:

- Captar y proporcionar información oportuna, confiable y relevante a las áreas de Programación y Evaluación, Coordinadores de Sector y Entidades Responsables, que permitan el Control, Seguimiento, Análisis y Evaluación del Gasto Público.
- Servir de medio de interacción dinámica entre las áreas de planificación, programación, presupuestación, operación y evaluación.
- Identificar factores técnicos, administrativos, legales, financieros o de otra índole, que estén obstaculizando la ejecución de los programas, subprogramas y proyectos prioritarios.
- Detectar las desviaciones que ocurran durante el ejercicio del presupuesto, con respecto a la asignación que originalmente se presupuestó, así como formular alternativas de solución y/o de acuerdos intra e intersectorialmente, que fueran necesarios para superar los obstáculos.

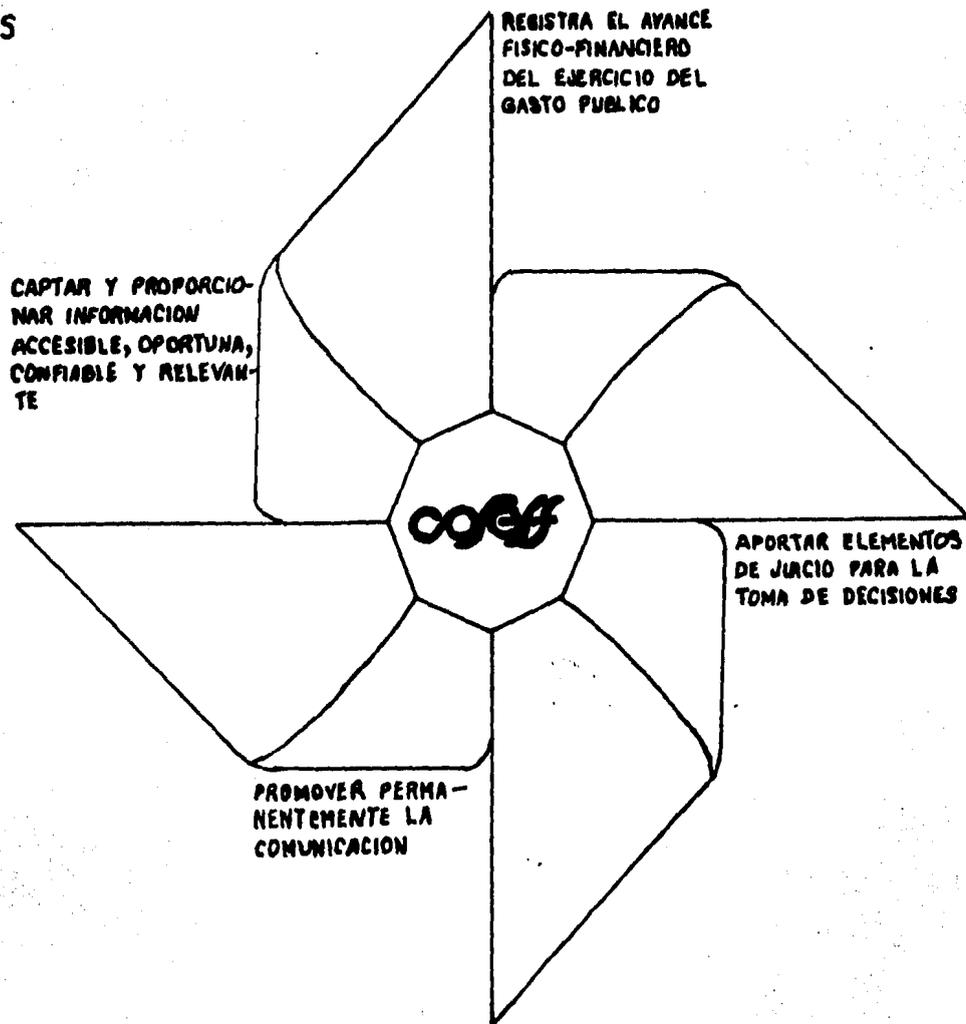
los que se lleguen a identificar y brindar así un apoyo directo a la -
ejecución de los programas, con el fin de contar con elementos de --
juicio para reprogramar o suspender los programas y/o proyectos, cuyos
objetivos previstos no puedan ser susceptibles de realización.

- Proporcionar elementos de juicio para analizar intra e intersectorialmen
te el impacto económico y social, motivado por la ejecución del Presu
puesto de Egresos de la Federación.

- Promover en forma permanente la comunicación en todos los niveles de
la Administración Pública Federal.

- Servir de apoyo a los Coordinadores Sectoriales y Entidades Coordina-
das, consolidando el manejo corresponsable del Gasto Público y de -
esta manera fortalecer el esquema sectorial.

OBJETIVOS



CAPITULO I

FILOSOFIA DEL SISTEMA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO

FISICO-FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO

C A P I T U L O I

FILOSOFIA DEL SISTEMA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO

A).- DEFINICION:

El Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público - (COSEFF), se define como una serie de elementos metodológicos que permiten proporcionar información sucinta, oportuna y veraz a las diversas ins-tancias en la Administración Pública Federal, sobre el ejercicio de los re-cursos financieros y avances de las metas programadas, coadyuvando así en la consolidación de las acciones relativas al manejo corresponsable de los recursos y el logro del incremento de la productividad social y econó-mica del gasto público.

En su nivel operativo el Sistema COSEFF, es un instrumento de auto con-trol, que permite detectar las desviaciones en la relación gasto-meta, - dando lugar a oportunas medidas correctivas, reprogramaciones, o en su - caso, la suspensión de programas y/o proyectos cuyas metas y objetivos previstos no pueden ser susceptibles de realización.

B).- CARACTERISTICAS:

La Característica General de este sistema debe ser:

- Sencillo en su aplicación y operación.

El sistema está diseñado de tal manera que es sencillo en su aplicación y manejo de todas las áreas participantes, convirtiéndose en apoyo fundamental para análisis administrativos internos y autoevaluación de operaciones en cada área.

Debe tenerse en cuenta la posibilidad de complementarlo con un sistema estadístico paralelo, susceptible de servir simultáneamente a otros fines.

- Oportuno en la aplicación de medidas correctivas.

La captación y procesamiento de la información mostrando el avance físico-financiero del ejercicio del gasto público, permite detectar sistemáticamente las desviaciones más importantes de éste y aplicar de manera oportuna medidas correctivas, tanto en programas como en proyectos en sus diversas etapas.

Para que sea verdaderamente útil el sistema, debe proporcionar la información tan pronto como el suceso ocurra.

- Flexibilidad a cambios.

El sistema admite establecimientos de nuevos procedimientos sin afectar los resultados finales.

Debe entenderse que el sistema se adapte a las necesidades de información y control, que requiere el cumplimiento de las metas propuestas a través de los presupuestos por programas.

Para que éste pueda tener flexibilidad requerida, es fundamental remover las trabas legales que limitan al sistema contable, ya que éstas dificultan su adaptación a las necesidades de información.

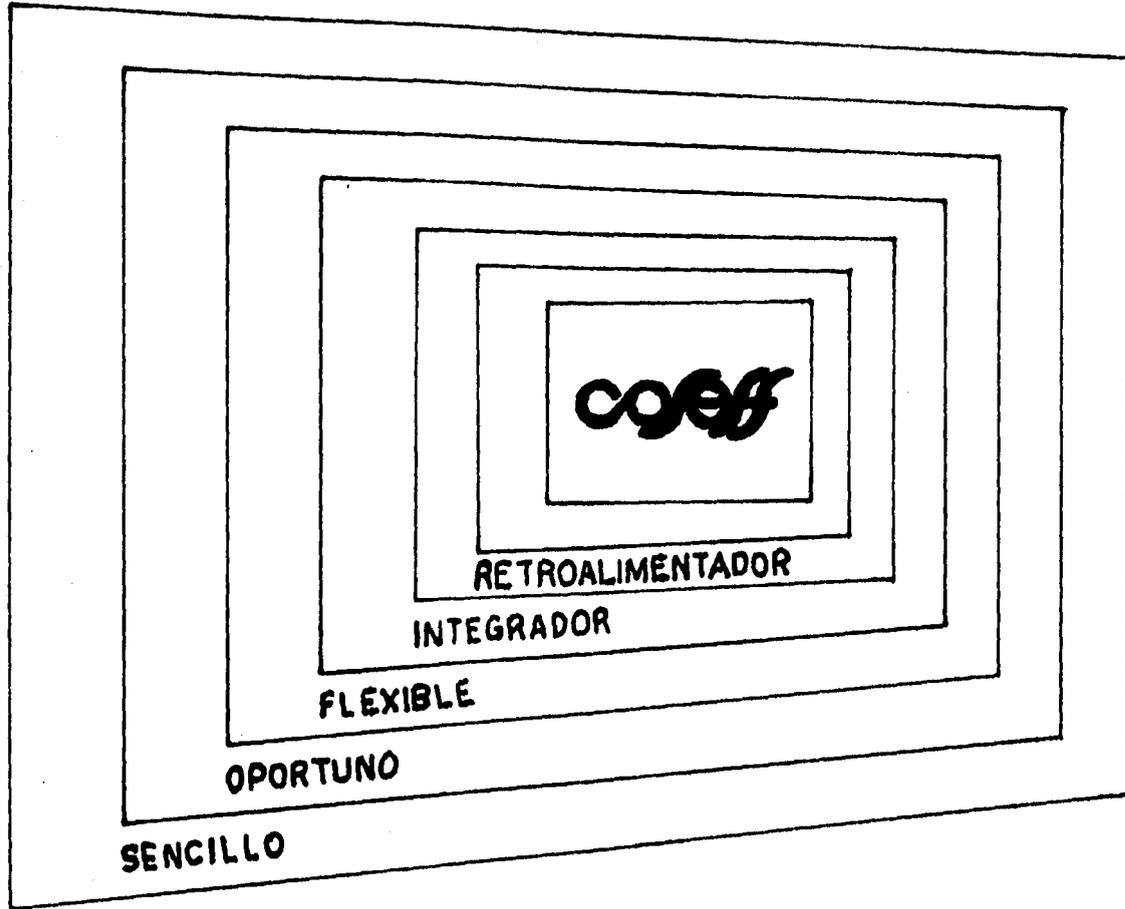
- Capacidad de retroalimentación y actualización.

Retroalimenta información a los procesos de Programación-Presupuestación, Ejecución, Control y Evaluación del Gasto Público, permitiendo manejar información periódicamente actualizada.

- Utilidad.

Debe prestar una total utilidad.

CARACTERISTICAS



Al planificar el sistema deben determinarse los informes que se necesitan en cada uno de los diferentes niveles y prepararlos de tal manera que se cumplan los objetivos de análisis y control.

- Posibilidades de auditoría.

Por auditoría se conoce el examen o investigación contable que se realiza para evaluar el desarrollo de una gestión correspondiente a función encargada. Lógicamente este concepto se ha ampliado en función del ámbito del Control, pasando de un aspecto financiero solamente a cubrir aspectos integrales de la función encomendada. El Sistema de Control se ejerce a través de un frente interno y uno externo, ambos en forma concurrente hacia confrontación de los resultados obtenidos y el empleo de los recursos.

Se debe considerar las posibilidades de realizar auditorías siempre y cuando se estime oportuno, sea cual sea el método utilizado, el sistema debe proveer los mecanismos para que la auditoría pueda realizarse sin perjuicio de su funcionamiento. Su uso y aplicación es de carácter general y obligatorio para toda la Administración Pública Federal, en los términos en que se plantea el sistema.

C).- ALCANCES:

El alcance de aplicación del sistema está dado por los niveles del Gasto

Público Federal, esto es, contar con dos vertientes de información: el Seguimiento Físico y el Seguimiento Financiero, ambos enfocados a proveer de Indicadores (Eficacia en la Programación y de Avances) de Gasto y desarrollo físico del Sector Público, con el fin de determinar el impacto del Gasto Público en la Economía Nacional y en las Finanzas Públicas, así como la capacidad de desarrollo de infraestructura y servicios públicos.

El Indicador de Eficacia incluye una investigación sobre los resultados o beneficios logrados y averiguar si los programas o actividades están alcanzando las metas establecidas en este aspecto, debe considerarse:

- a) La pertinencia y validez de los criterios utilizados por la Entidad bajo examen, para juzgar la efectividad en el logro de los resultados programados.
- b) La idoneidad de los métodos empleados por la Entidad bajo examen, para evaluar la efectividad en el logro de las metas.
- c) La veracidad matemática de los datos acumulados.
- d) La confiabilidad de los resultados obtenidos.

El sistema será aplicado al gasto de la Administración Central, al gasto de la Administración Paraestatal, al gasto de Programas de Atención Espe-

cial y el gasto destinado a Proyectos Prioritarios.

Por lo que toca al gasto de la Administración Central, Paraestatal y Programas de Atención Especial, el seguimiento comprende al Gasto Global, al Corriente e Inversión, en lo que respecta a sus niveles se integra desde las categorías programáticas de programas y subprogramas, por parte de las Dependencias y/o Entidades.

En el caso del gasto asignado a Proyectos Prioritarios, el Sistema de Seguimiento utilizará la metodología GRAFF aplicada en Brasil, Venezuela entre otros, para medir y analizar el avance físico-financiero de los proyectos y sus etapas.

Los proyectos prioritarios son aquellos que por su naturaleza o por su importancia económica, repercutan sustancialmente en el logro de los grandes objetivos nacionales, plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Es por esta razón que se establece un seguimiento específico para este tipo de proyectos, el cual se lleva a cabo con mayor detalle en el análisis e información requerida, llegando al nivel de las diferentes etapas que conforman un proyecto y su entorno es el mismo del seguimiento global.

Se considera que las bondades que demuestre el Sistema COSEFF, como - herramienta complementaria al proceso de Programación-Presupuestación-Ejecución-Control y Evaluación del Gasto Público, sean aprovechadas al máximo.

El Sistema COSEFF pretende sentar las bases cualitativas a través de los - cuales pueda iniciarse un proceso de análisis más racional y objetivo de - la información presupuestaria, para que ésta a su vez alimente los procesos de planeación y operación del Gasto Público.

C.1).- FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GRAFF:

Metodología GRAFF.- El Sistema Gerencial de Seguimiento Físico y Financiero de Proyectos-GRAFF, tiene por base una experiencia llevada a efecto por la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste-SUDENE en 1974, a la luz de algunas monografías existentes sobre la materia, principalmente en el trabajo de Servicio Federal de Habitación y Urbanismo - SERFHAU intitulado, "Una Experiencia Brasileña en el Area Gubernamental en Sistema de Información para la Planeación y Control", de los autores técnicos Almir Couto y Roberto Rodríguez.

En 1975, el referido sistema fue madurado y desarrollado por la Secretaría de la Planificación de la Presidencia de la República, que después pasó a definir y a elaborar sus instrumentos al someterlo a algunas simulaciones, en donde se comprobó su operatividad y ventajas, en relación a otros sistemas existentes en el país. Fue presentado a la consideración de las autoridades superiores, habiendo sido aprobado por la SEPLAN-PR, la cual decidió probarlo en 1976 en tres Programas Especiales de Desarrollo Regional, denominados PRODOPAR-Programa de Desarrollo del Oeste de Paraná, POLAMAZONIA-Programa de Polos Agropecuarios y Agromineral del Amazonas y PRODEGRAN-Programa Especial de Riego de Gran Dorado, en el Sur de Mato Grosso.

El Sistema GRAFF propicia las siguientes ventajas relacionadas con la programación de la ejecución:

- Registro de los proyectos y actividades en ejecución.
- Analiza a través de la estructura lógica, la coherencia de los proyectos y de sus presupuestos con niveles superiores de programación.
- Actualización anual de la dinámica de la ejecución.
- Analiza los costos programados.

- Evaluación de los requisitos en términos reales y recursos humanos y el impacto derivado.

El Sistema GRAFF es gerencial, físico-financiero y dotado de un conjunto de elementos que posibilita sintetizar una programación anual a nivel de proyecto, seguir el desempeño de su ejecución, detectar los desvíos posibles y sus causas, apoyar a las autoridades responsables por las decisiones, observando los obstáculos más significativos.

Entradas del Sistema:

Son el conjunto de informaciones que alimentan al sistema, suministrado por los órganos ejecutores, mediante el llenado de una ficha de registro - cuyas informaciones propician una visión sintética de todo el proyecto, - una ficha de Programación Anual destinada a la recolección de informaciones gerenciales y económicas y una ficha para el Seguimiento de periodicidad trimestral, destinado a la recolección de las informaciones sobre la ejecución de los Proyectos.

Las fichas de registros y programación anual, evidencian una programación a nivel de proyectos y se resumen en cuatro niveles de información.

- Información de la información del proyecto y de los organismos participantes en su realización.

- Información de programación básica para el análisis de los proyectos, relacionadas con insumos, productos, objetivos e indicadores respectivos, medios de verificación y presupuestos o requisitos externos.

- Información gerencial, básicamente constituida por la descomposición del proyecto en fases ejecutivas y sus respectivas correspondencias - en términos físicos-financieros.

- Información económica, que se traducen en las necesidades de recursos humanos, materiales y equipos indispensables para la implementación de los proyectos.

La ficha para el Seguimiento tiene por finalidad de proceder a la recolección de información en cada trimestre, sobre las realizaciones de los proyectos o actividades. Aproximadamente el 10% de la información solicitada en la ficha son de responsabilidad del ejecutor. Las demás informaciones son extraídas de los formularios, de registro y programación anual, y la registrada en los formularios de seguimiento por el computador.

Otra de las ventajas que proporciona el Sistema GRAFF es la posibilidad de obtener la información sobre el desempeño de los proyectos en forma agregada, permitiendo a cada órgano el conocimiento de sus responsabilidades y compromisos sobre los proyectos y programas.

Las agregaciones que pueden ser hechas en los niveles deseados (institucional, sectorial y geográfico), facilitan la identificación de variables comunes, que interfieren positiva o negativamente en el proceso de desarrollo de los proyectos.

Desempeño Físico del Proyecto

Para el cumplimiento de la programación Anual del Proyecto, las fases a ser ejecutadas son especificadas por cantidades y valores para el ejercicio y para cada trimestre.

En cada fase se asocia un peso de previsión de la siguiente forma:

- a).- En el ejercicio, conforme a su valor en relación al costo total del proyecto en aquél período.
- b).- En cada trimestre, con base al peso de la previsión en el ejercicio y, proporcionalmente a la previsión de la ejecución física del ejercicio.

El cumplimiento de la ficha para el seguimiento llega a estar determinado por el índice de realización, a través de la fórmula siguiente:

$$\text{INDICE} = \frac{\text{Cantidad realizada hasta el trimestre}}{\text{Cantidad prevista hasta el trimestre}} \times \text{Porcentaje previsto hasta el trimestre}$$

Con respecto a la tasa de administración y adquisición de equipos, el índice (%) debe ser calculado de la forma siguiente:

$$\text{INDICE} = \frac{\text{Valor aplicado hasta el trimestre}}{\text{Valor previsto hasta el trimestre}} \times \text{Porcentaje previsto hasta el trimestre}$$

El desempeño físico del proyecto es determinado por la relación siguiente:

$$\frac{\text{de los índices de realización}}{\text{de los índices de previsión}}$$

El desempeño financiero de los proyectos y de cualquier agregación, es calculado por la relación entre los valores aplicados y los valores previstos para cada período deseado.

Los resultados obtenidos hasta ahora por el Sistema Graff, han demostrado en forma satisfactoria que él mismo podrá cumplir a satisfacción la función de seguimiento en el sistema de planificación.

Por otro lado, las pruebas que fueron realizadas evidencian y ratifican las principales características, sobre las cuales el Sistema fue concebido y - aceptado por el Ministro Jefe de la Secretaría de Planificación de la Presi- dencia de la República, al determinar a través del Decreto No. 043 del - 10-5-1977, que los proyectos de los programas especiales de desarrollo - regional fuesen acompañados por el Sistema GRAFF a partir de 1977, am- pliándose de esta forma el universo de actuación, lo que posibilitó compro- bar otros aspectos del referido Sistema.

D).- METODOLOGIA:

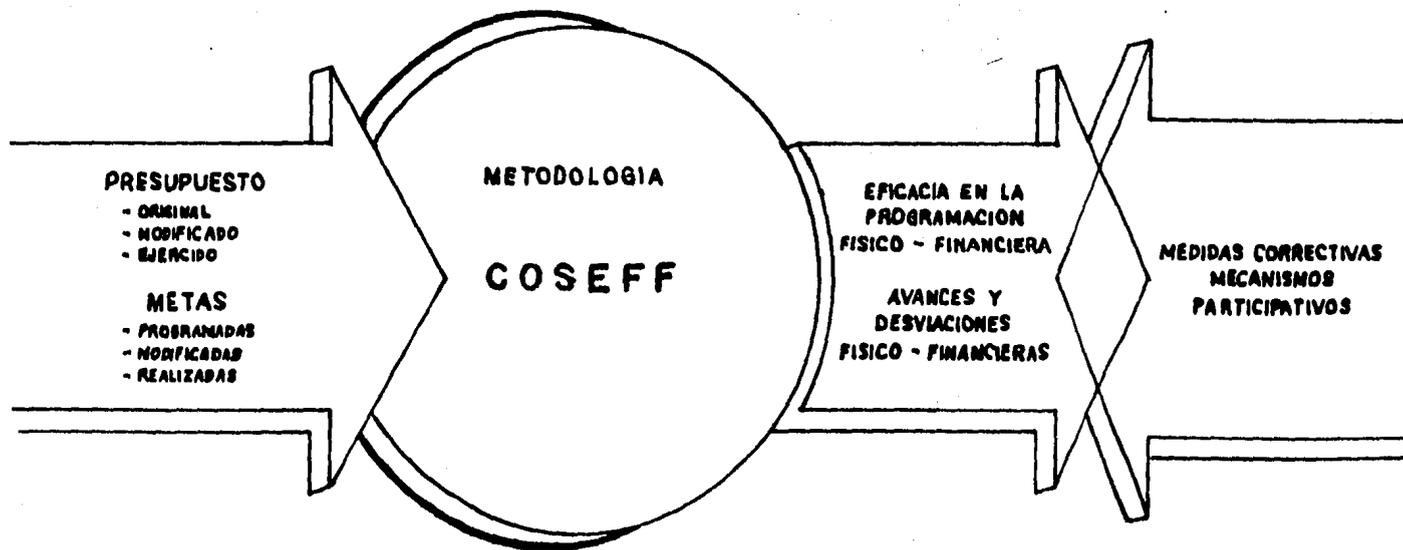
Como parte inicial del seguimiento esté el financiamiento del Sector Público proveniente de la aplicación de tributos, la obtención de ingresos por ventas de bienes o servicios, el endeudamiento público y las donaciones.

El Sistema Tributario influye en la formación y empleo de los ingresos y - del patrimonio, en el empleo de factores, la distribución de la producción y en los flujos de comercio exterior. La evaluación a nivel de los ingresos tributarios requiere el análisis de los efectos del Sistema, para de - esta manera estudiar la coyuntura y hacer factible si hubiere lugar, las - medidas correctivas necesarias.

El endeudamiento público externo opera como regulador de carácter más bien general que específico, actuando sobre los flujos de los medios de pagos, formas especiales de endeudamiento son los retrasos en el pago a los pro-veedores de la misma característica, adopten las transferencias y las remu-neraciones no pagadas con oportunidad. Por la forma como actúa el Estado sobre los flujos financieros, puede provocar rupturas de la estabilidad de -

EL GASTO PUBLICO

ESQUEMA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO



precios, provocando efectos inflacionarios o recesivos que es preciso comprobar.

El Presupuesto autorizado a cada Dependencia o Entidad Ejecutiva, forma parte del seguimiento, que deberán ser calendarizados en el período de estudio y constituyen la fuente de información básica.

Con la información reportada en los formatos correspondientes (ver anexo) a los avances de Metas y financieros, a través de la aplicación metodológica se obtienen indicadores, que muestran el avance físico y financiero de las diferentes categorías programáticas sujetas a seguimiento. Asimismo, se determinarán las desviaciones en cada nivel identificando las causas que lo originaron.

Con base a la información obtenida durante el proceso, se activa un mecanismo de análisis participativo, con el objeto de proponer y decidir sobre diferentes opciones que permitan corregir las desviaciones detectadas.

D.1.- SEGUIMIENTO GLOBAL DEL GASTO

La metodología que se plantea para el seguimiento global del gasto y que se aplicará en la Administración Central, Paraestatal y Programas de Atención Especial, consisten en:

- Proceso de Captación de la Información que genera la programación-pre supuestación y ejecución del Gasto Público Federal.

- Proceso de Análisis de la Información Captada que se inicia en su clasificación, selección y agrupamiento según los niveles de análisis que vayan a ser objeto del seguimiento. Estos niveles van de la Administración Pública Federal, pasando por Sectores, Dependencias y/o Entidades, hasta los niveles de Programas y Subprogramas.

El Proceso de Filtración de la Información será el movimiento de los recursos autorizados para el ejercicio de un período, siendo éste acumulado desde su inicio.

- Posteriormente la selección y agrupamiento de la información, se le aplicarán indicadores para medir el comportamiento del Gasto.

Estos indicadores se clasifican en dos grupos:

Para Seguimiento Financiero

- Indicador de eficacia en la programación financiera, determina si los informes financieros contienen datos precisos confiables y útiles y si dichos datos se presentan razonablemente en la programación financiera en un período determinado.

- Proceso de Captación de la Información que genera la programación-pre supuestación y ejecución del Gasto Público Federal.

- Proceso de Análisis de la Información Captada que se inicia en su clasificación, selección y agrupamiento según los niveles de análisis que vayan a ser objeto del seguimiento. Estos niveles van de la Administración Pública Federal, pasando por Sectores, Dependencias y/o Entidades, hasta los niveles de Programas y Subprogramas.

El Proceso de Filtración de la Información será el movimiento de los recursos autorizados para el ejercicio de un período, siendo éste acumulado desde su inicio.

- Posteriormente la selección y agrupamiento de la información, se le aplicarán indicadores para medir el comportamiento del Gasto.

Estos Indicadores se clasifican en dos grupos:

Para Seguimiento Financiero

- **Indicador de Eficacia en la Programación Financiera.**
Determina si los informes financieros contienen datos precisos con fiables y útiles y si dichos datos se presentan razonablemente en la programación financiera en un período determinado.

- **Indicador de Avance Financiero.**

Este se obtiene al comparar el presupuesto ejercido en relación al programado en determinado período.

- **Indicador de Eficacia en la Programación Física.**

Determina la programación de metas a un período determinado.

- **Indicador de Avance Físico.**

Se obtiene al dividir las metas realizadas entre las metas programadas, en un período determinado.

Mediante la aplicación de estos Indicadores, se captan las desviaciones y sus causas, mismas que se agrupan por tipos, con el fin de proponer alternativas de solución.

D.1.1.- CONCEPTOS UTILIZADOS POR EL SISTEMA

Para el Seguimiento Global del Gasto, además de los establecidos en el Manual de Programación-Presupuestación para el año en vigor, editado por la S.P.P.

- **Avance Financiero:** Es el monto ejercido (en por ciento) respecto al presupuestado, en forma acumulada en un período determinado, considerando

éste a partir del inicio del ejercicio hasta la fecha objeto de seguimiento.

- **Avance Físico:** Es el grado de realización (en por ciento) de una meta programada en forma acumulada en un período determinado, considerando éste a partir del inicio del ejercicio hasta la fecha objeto de seguimiento.
- **Causas de Desviación:** Son todos aquellos factores cualitativos o cuantitativos que explican las desviaciones que ocurren en el avance físico-financiero.
- **Desviación:** Es la variación existente de una cantidad realizada o monto ejercido en forma acumulada en un período dado, respecto a la cantidad o monto inicialmente programado.
- **Eficacia de la Programación:** Es el grado de calidad de los resultados obtenidos de la fase de programación.
- **Ejercido:** Es la autorización para el pago de las autorizaciones a cargo del gobierno federal, mediante la aprobación por parte de las dependencias o entidades de la documentación comprobatoria.
- **Indicador:** Es el resultado de comparación de algunos elementos de análisis, que convencionalmente agrupados nos muestran el comportamiento -

financiero económico, presupuestal, programático, etc., y el grado de -
eficacia en la programación y avance del gasto.

- Metas Realizadas: Es la expresión cuantitativa del cumplimiento de lo -
programado o modificado.

- Nivel de Análisis: Es el nivel de seguimiento que se quiere llevar a -
cabo.

D.2.- SEGUIMIENTO DE PROYECTOS PRIORITARIOS

El Seguimiento de Proyectos Prioritarios, se basa en determinar los avances físicos y financieros en función de las cantidades realizadas y los montos ejercidos, para cada una de las etapas de ejecución del proyecto. Para -
ello se utilizan los montos financieros y se determina la participación porcentual de cada etapa asociando a la cantidad física.

Se ha señalado anteriormente la aplicación metodológica del Sistema GRAFF, éste permite llegar hasta un mayor nivel de detalle y analizar una mayor -
cantidad de información, relativa al proyecto. Adicionalmente ésta es de -
fácil aplicación, y en lo que respecta a la experiencia Brasileña ha obtenido resultados exitosos.

Estos proyectos prioritarios son definidos siguiendo los lineamientos estable

cidos por el Plan Nacional de Desarrollo y especificados en el PASP, quedando incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con el Seguimiento de tipo Global, se busca conocer la situación de conjunto del gasto total del Sector Central, del Sector Paraestatal, así como de los Programas de Atención Especial. En tanto que el Seguimiento de los Proyectos Prioritarios, se persigue conocer la situación específica del gasto del proyecto, que a su vez está contenido dentro de algunos de los niveles del seguimiento global.

La metodología consiste en dos aspectos básicos:

- Delinear lo que se espera realizar en términos cuantitativos y lo que se espera ejercer en términos financieros para llevar a cabo el proyecto.
- A través del año, seguir el avance del proyecto por medio de una comparación entre lo realizado y lo programado, para así detectar desviaciones significativas y recomendar acciones correctivas.

Los vehículos de captación de información se presentan en tres formatos:

- Formato Base.- que contiene los datos más relevantes del proyecto.

- **Formato de Programación Anual.**- Se capta la información desglosada por etapas de ejecución correspondiente a la Programación-Presupuestación en términos físicos-financieros de la ejecución del proyecto en el año del ejercicio presupuestal, calendarizado bimestralmente para cada etapa.

- **Formato de Seguimiento Bimestral.**- Concentra la información referente a los estados de realización física y financiera de cada etapa del proyecto, para determinar el avance del mismo en el bimestre de seguimiento.

Los resultados obtenidos del seguimiento bimestral se muestra en forma objetiva, en la gráfica de avances físicos-financieros, ésta misma gráfica se utiliza en la representación de la agregación de proyectos.

D.2.1.- CONCEPTOS UTILIZADOS POR EL SISTEMA.

Para el seguimiento de proyectos prioritarios, además de los establecidos en el Manual de Programación-Presupuestación para el año en vigor, editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto están los siguientes:

- **Agregación de Proyectos.**- Es la conjunción de los avances físicos y financieros de varios proyectos.

- Avance Financiero.- Es el monto ejercido (en por ciento) respecto a lo presupuestado, en un período determinado.

- Avance Físico.- Es el grado de realización (en por ciento) de las etapas de un proyecto en un período determinado.

- Calendario Financiero.- Es el programa de ministración de fondos según las necesidades de ejecución de un proyecto.

- Calendario Físico.- Es la programación de metas por etapas, dentro de un ejercicio fiscal.

- Causas de Desviación.- Son todos aquellos factores cualitativos o cuantitativos, que explican las desviaciones que ocurren en el avance físico-financiero.

- Desviación.- Es la variación existente de una cantidad realizada o monto ejercido en un período dado, respecto a la cantidad o monto inicialmente programado.

- Eficacia de la Programación.- Es el grado de calidad de los resultados obtenidos de la fase de programación.

- Ejercido.- Es la autorización para el pago de las obligaciones a cargo del Gobierno Federal, mediante la aprobación por parte de las Dependencias y/o Entidades, de la documentación comprobatoria.
- Estado de Realización Física.- Cuadro que capta la información sobre el avance en la ejecución física del proyecto, hasta el bimestre en consideración.
- Estado de Ejercicio Financiero.- Cuadro que capta la información del avance financiero del proyecto, hasta el bimestre en consideración.
- Indicador.- Es un elemento de análisis que coadyuva a la identificación de los porcentajes de eficacia en la programación y avance del gasto.
- Metas Realizadas.- Es la expresión cuantitativa del cumplimiento de lo programado o modificado.
- Nivel de Agregación.- Es la conjunción de los elementos pertenecientes a un nivel para llegar a uno superior.
- Nivel de Análisis.- Es el nivel de seguimiento que se quiere llevar a cabo.

E).- INSUMOS Y PRODUCTOS

El Sistema COSEFF como instrumento generador de insumos, contribuye fundamentalmente a sentar las bases cualitativas y cuantitativas para la toma de decisiones, en las distintas fases del proceso de la Programación-Presupuestación-Evaluación, mediante los resultados de un análisis más objetivo y racional de la información a diferentes niveles de agregación, como puede ser desde el nivel de actividad o etapa, hasta alcanzar el correspondiente - al de la Administración Pública Federal, así como por el tipo de gasto que - se requiera controlar, ya sea en forma global o de proyectos, mismos que - se pueden consultar en gasto corriente y de inversión.

Se consideran insumos a la información básica, física y financiera a nivel - programa/subprograma, mismas que las entidades envían a la Dirección General de Programación y Presupuesto correspondiente.

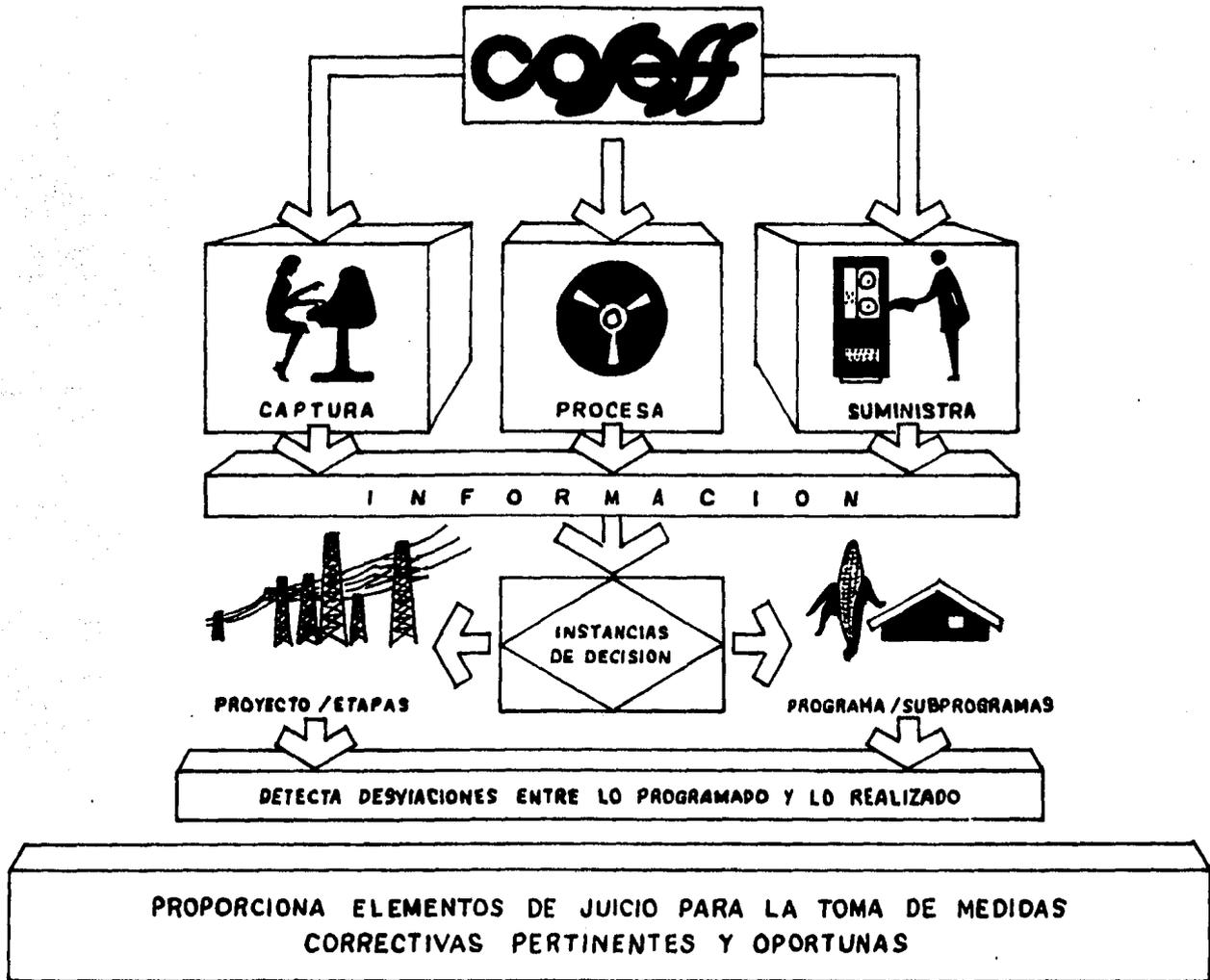
En base a las experiencias captadas se sugiere que cuando se atiende en - grandes volúmenes de información (Insumos), el manejo de la misma se reglice a través de medios de cómputo, a fin de generar los reportes (productos) con oportunidad.

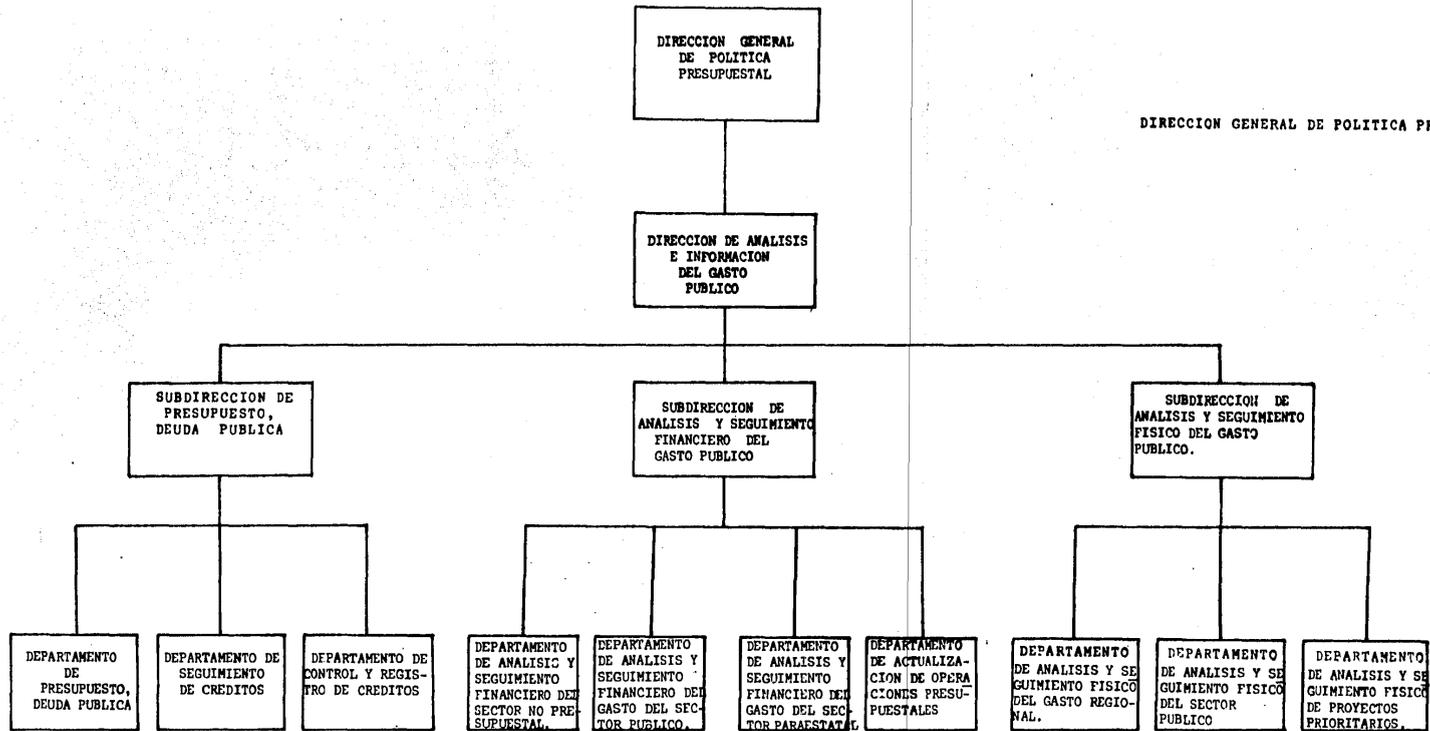
El flujo de la información es de vital importancia que se cumpla con los - plazos de entrega establecidos por el Sistema COSEFF, a fin de que la generación de productos por el Sistema Mecanizado no se interrumpa y se -

logre una mayor efectividad en la consulta interactiva.

Los reportes que a continuación se detallan, son los productos derivados - del procesamiento de la información de seguimiento. Se ha diseñado, atendiendo a la racionalización y objetividad en la presentación de los resultados que arroja el seguimiento del gasto público.

- Reporte Global
- Reporte Global por Dirección General de Programación y Presupuesto
- Reporte por Sectores Administrativos
- Reportes de Entidades por Sectores Administrativos
- Catálogos de Entidades COSEFF y % de Reportados
- Histórico del Ejercido
- Reporte por Función y Subfunción
- Reporte por Programas y Subprogramas
- Reporte por Sectores Económicos
- Reporte Sectorial Económico por Entidades o Dependencias
- Resumen Financiero al último período reportado APF/Sectores Administrativos
- Resumen Financiero al último período reportado DGPP/SEC/ENT
- Reporte Gráfico Físico-Financiero
- Imagen de Captura de Información Fuente
- De Validación y Actualización
- Archivo-Maestro





DIRECCION GENERAL DE POLITICA PRESUPUESTAL

C A P I T U L O I I

ELEMENTOS DEL SISTEMA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO

FISICO-FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO

CAPITULO II

ELEMENTOS DEL SISTEMA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO.

El universo de entidades que integra el Sector Público, presentan las más variadas formas de estructuras administrativas, debido a las funciones y actividades que las compete y al alcance de sus atribuciones, así por ejemplo, existen algunas que se dedican a la prestación de servicios y otras a la producción de bienes de capital, los cuales pueden repercutir en el ámbito de cobertura local, estatal, regional y/o nacional.

En materia de seguimiento del gasto que ejecutan estas entidades, el sistema COSEFF ha previsto la complejidad del manejo de la gama heterogénea de estas estructuras, por lo que su diseño permite obtener en forma homogénea una imagen representativa del avance físico-financiero.

A).- NIVEL DE ANALISIS Y DE AGREGACION

Dentro de los niveles de análisis y de agregación, establecidos como básicos en el Sistema COSEFF son:

- Administración Pública Federal
- Subsecretarías (las correspondientes a la Secretaría de Programación y Presupuesto).

- Dirección General de Programación y Presupuesto.
- Sector Administrativo.
- Entidad y/o Dependencia.
- Programa.
- Subprograma.
- Proyectos.
- Unidad Responsable.
- Programa de Atención Especial.
- Entidad Federativa.

Sin embargo, dado que estos niveles no son los únicos como se ha expresado anteriormente, debido a que el sistema permite realizar combinaciones tales que, pueden ampliar la cobertura del seguimiento o reducirlas a niveles más específicos, sirva como ilustración la combinación del nivel de Programas de Atención Especial, como de agregación y el correspondiente a Entidad Federativa como de análisis.

Para el caso del Seguimiento de Proyectos Prioritarios, la estructura permite aplicarlo por etapas, área, subárea, subproyecto, departamento, etc., considerando tanto las metas de ampliación como de operación.

La importancia de este seguimiento radica en que los datos reflejan hechos tangibles y éstos se apoyan paralelamente para su validación en otras técnicas, como la ruta crítica para la construcción, visitas de campo para va

lorar el avance de obra, catálogos de cuenta, etc.

Otros de los elementos que integra el proceso de seguimiento, lo constituye las causas de desviación que pueden ocurrir en la ejecución de los programas, subprogramas o proyectos. En virtud de que son insumos necesarios para las actividades de los mecanismos participativos contemplados en el Sistema COSEFF, se clasifican en 9 grupos conformados cada uno de ellos con 99 elementos, en los cuales se consideran los tipos de causas más comunes y basados en experiencias anteriores.

Para cada desviación, ya sea física o financiera deben de escribirse con fidelidad, claridad y precisión todos los motivos o causas que los producen, enumerándolos en forma progresiva a partir de su clave, así por ejemplo, para el grupo 100 se iniciará con los números 101, 102, 103 ... hasta 199.

Esta actividad es de vital importancia, porque de ella depende que las Unidades Responsables conozcan y lleven a cabo en forma oportuna las acciones correctivas que han sido tomadas por los diferentes niveles de decisión y el Sistema COSEFF opera cada vez con mayor eficacia durante todo el proyecto.

B).- INDICADORES

Parte fundamental del seguimiento lo constituyen los indicadores, siempre y

cuando, la vinculación de las fases de Programación-Presupuestación se estén dando correctamente, para así obtener una imagen más apegada a la realidad al realizar la comparación de los propósitos con los productos.

La versatilidad de este sistema proporcionan además de los indicadores que se identifican como de eficacia en la programación física-financiera y de avance físico-financiero, la flexibilidad de aplicar tantos otros indicadores como se requieran para la toma de decisiones, a fin de que los usuarios tengan una visión más amplia de los avances logrados durante el proceso de seguimiento.

El porcentaje obtenido muestra el grado de avance que guarda la ejecución del presupuesto en los niveles sujetos a seguimiento.

$$\text{Indicador de Avance Físico} = \frac{\text{Metas Realizadas}}{\text{Metas Modificadas}} \times 100$$

El porcentaje resultante muestra el grado de avance físico que presentan los niveles sujetos a seguimiento, respecto a la realización de sus metas.

B.1.- CAUSAS DE DESVIACION

Parte fundamental del seguimiento lo constituyen la identificación de sus causas de desviación, por ser en esta etapa donde se obtiene objetiva y -

racionalmente, la problemática concurrente en las desviaciones detectadas.

Para identificar las causas que originaron las desviaciones, habrá de recurrirse tanto a la experiencia de los individuos que participan en el proceso administrativo del presupuesto como a la información de apoyo que lo sustenta, es por esta razón que a mayor concurrencia de los elementos citados, mayor será la detección cualitativa y cuantitativa de dichas causas.

La tabla de causas de desviación que se incluye en el anexo, se estructuró considerando los aspectos de mayor concurrencia y significación, observados y analizados durante ejercicios fiscales anteriores, asimismo, su ordenamiento obedece a las diversas fases del proceso administrativo, incluyéndose aspectos institucionales, legales y otros relacionados con la informática.

Las causas de cada una de las desviaciones detectadas se deberán clasificar y agrupar tomando como base la tabla mencionada.

- Indicadores de Eficacia en la Programación-Presupuestación:

$$\text{Eficacia en la Programación Financiera} = \frac{\text{Presupuesto Original}}{\text{Presupuesto Modificado Abs.}} \times 100$$

Se define el Presupuesto Modificado Absoluto como la suma del Presupuesto Original más las ampliaciones, más las reducciones. Este concepto es -

usado únicamente para los indicadores de eficacia.

Con este indicador se compara el presupuesto original del nivel de agregación, contra el presupuesto modificado absoluto del mismo.

El porcentaje obtenido mostrará el grado de eficacia en la programación financiera.

$$\text{Eficacia en la Programación Física} = \frac{\text{Metas Programadas}}{\text{Metas Modificadas Absolutas}} \times 100$$

Se define como metas modificadas absolutas a la suma de las metas programadas originalmente, más las ampliaciones, más las reducciones.

Este concepto es usado únicamente para el indicador de Eficacia. Con este indicador se comparan las metas programadas del nivel de agregación, contra las metas modificadas absolutas del mismo, observando el grado de eficacia de la programación física respecto a la cuantificación de las metas.

- Indicadores de Avance Financiero y Físico.

$$\text{Indicador de Avance Financiero} = \frac{\text{Presupuesto Ejercido}}{\text{Presupuesto Modificado}} \times 100$$

La utilización de este tipo de indicadores implica desarrollar relaciones o

razones matemáticas, con datos específicos de conceptos además de los ya definidos como:

Presupuesto original, Presupuesto modificado, Presupuesto ejercido, Metas programadas, Metas modificadas y Metas realizadas, con otras variables - que estructuran el marco macroeconómico correspondiente al proceso de programación-presupuestación.

Por ejemplo, en el proceso de cálculo del indicador "Eficacia en la programación financiera; se involucra el término presupuesto modificado absoluto".

Este término resulta de sumar el presupuesto original, más las ampliaciones y más las reducciones y por lo tanto, contiene el total de los movimientos realizados hasta el período sujeto a seguimiento.

Al compararse el presupuesto original se obtiene el grado de certeza con - relación a la programación y en conjunción con el coeficiente de "eficacia en la programación física", genera los elementos de juicio para retroalimentar el proceso.

Otros de los indicadores que se puede utilizar en forma adicional para el - seguimiento de proyectos prioritarios es el de:

Cobertura financiera del seguimiento de proyectos.

(CFSP) = (Presupuesto programado de los proyectos reportados, presupuesto programado de los proyectos sujetos a seguimiento) x 100.

El resultado que se obtiene a través de esta operación representa el grado de cobertura de los recursos financieros programados, correspondientes a los proyectos reportados con respecto a los recursos financieros de los sujetos a seguimiento.

Con respecto a la aplicación de los indicadores se consideran variables macroeconómicas, éstos se muestran en tres tipos a saber:

- Total de presupuesto sujeto a seguimiento del Gobierno Federal/producto interno bruto. Este indicador nos permite comparar la cobertura de seguimiento con las actividades globales del país. Al contarse con una serie histórica se podrá calcular la tasa media de crecimiento anual de la cobertura.
- Total del presupuesto sujeto a seguimiento de la Dirección General de Programación y Presupuesto/el presupuesto sujeto a seguimiento de la Administración Pública Federal. Indica el porcentaje del presupuesto que se sigue por la Dirección General de Programación y Presupuesto con respecto al de la Administración Pública Federal.
- Total del presupuesto sujeto a seguimiento por Entidad o Dependencia/

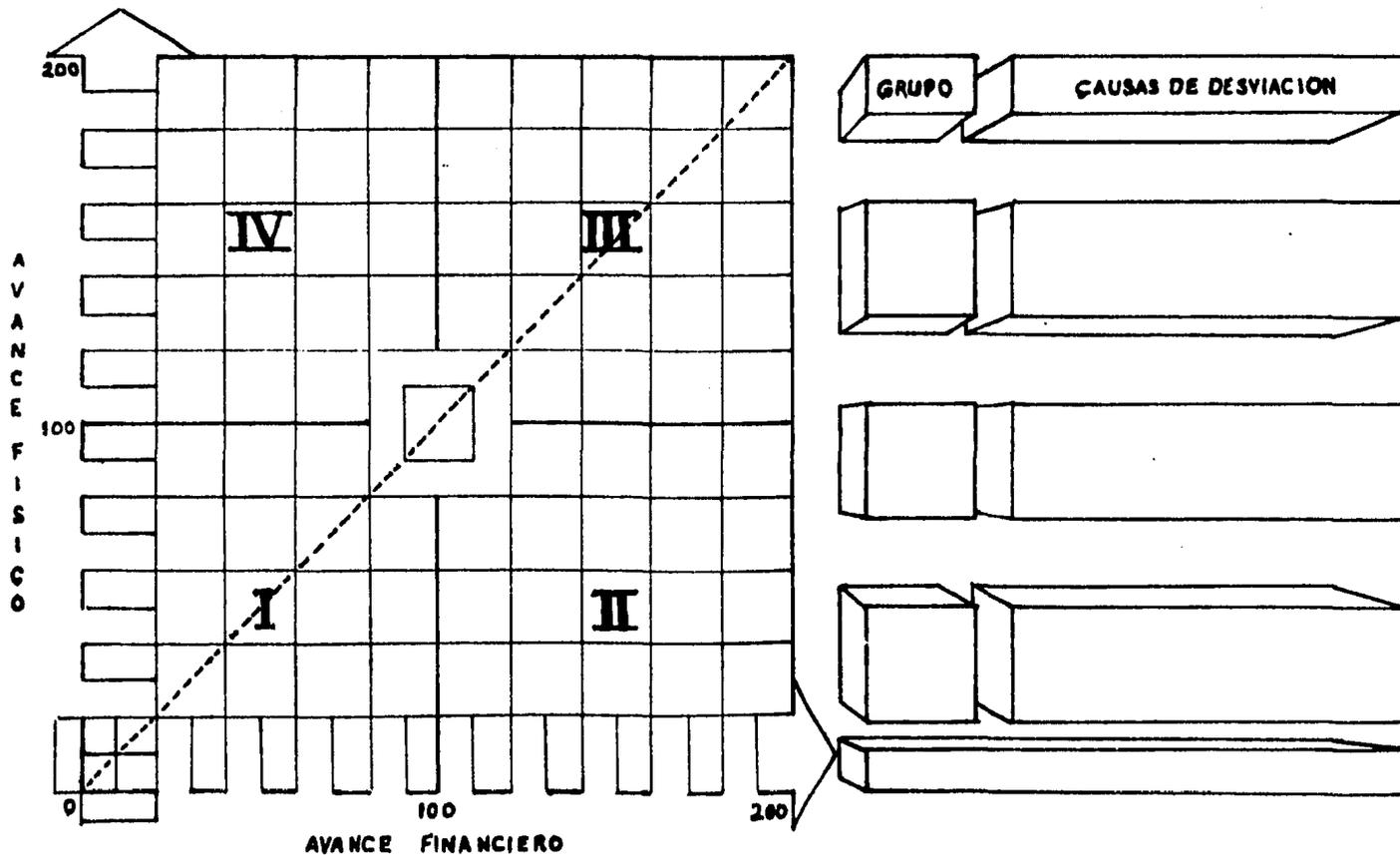
total del presupuesto sujeto a seguimiento de la Dirección General de Programación y Presupuesto. Representa el porcentaje seguido por Entidad o Dependencia con respecto al de la Dirección General de Programación y Presupuesto.

Del objetivo fijado por el nivel de las áreas en que se esté operando y de las relaciones que se requieran depende el uso de estos indicadores.

C).- GRAFICO FISICO-FINANCIERO

Los productos que se obtienen en forma inmediata, resultante del procesamiento de las informaciones suministradas por las entidades en su representación gráfica, aportan una panorámica integral sobre el comportamiento dinámico de los programas, subprogramas o proyectos, así como las causas de desviación, insumos necesarios para la activación de los mecanismos participativos y elementos base para la toma de decisiones a nivel directivo.

GRAFICO FISICO-FINANCIERO



Los cuadrantes en que se divide el gráfico, muestran los diferentes estados en que se puede encontrar el programa, subprograma o proyecto sujeto a seguimiento al final de cada período.

La diagonal que contiene el gráfico representa el equilibrio de cada elemento seguido. El cuadro central indica el rango de tolerancia */, que se mide a partir del cruce de la diagonal con los cuadrantes, punto que representa el 100% de lo programado.

El gráfico descansa en dos ejes principales, el horizontal donde se mide el avance financiero y el vertical que se ocupa del avance físico. La escala de 0 a 200, obedece a que algunos de los elementos sujetos a seguimiento pueden tener un avance mayor del 100%.

Los ejes varían en porcentajes del 0 al 200, en virtud de que durante el período de análisis de que se trata. Puede darse el caso de que el avance físico-financiero de un programa, subprograma o proyecto se considere atrasado, normal o adelantado con respecto a lo programado originalmente.

El punto determinado por las coordenadas que se derivan de la relación entre lo programado y realizado físico y financieramente, manifiesta una situación estática del programa, subprograma o proyecto.

*/ Cada Entidad lo determina según su criterio.

Los puntos situados en cualesquiera de los cuadrantes de este tipo de gráfica, se determinan por la relación comparativa de la asignación programada con la ejercida e indican el avance físico-financiero del calendario propuesto.

CUADRANTE I

Los elementos que se grafican en este cuadrante se limitan por los porcentajes de CERO a CIEN y representan tantas situaciones como se encuentren ubicados.

- Si el punto se encuentra arriba de la diagonal trazada, manifiesta que el avance financiero en relación al físico es menor y por lo tanto refleja que la programación original no es buena.
- Si el punto está exactamente sobre la diagonal y corresponde el período del calendario propuesto, indica que el avance físico-financiero de los recursos se encuentran en equilibrio y como consecuencia se infiere que existe una buena programación.
- Si el punto se ubica abajo de la diagonal, significa que existe para ese período un mayor avance financiero respecto al del físico. Esta situación puede deberse entre otras causas a una deficiencia en la programación.

CUADRANTE II

Los puntos que se localizan en el área de este cuadrante, demuestran que los elementos representativos del avance financiero están representando de CIEN a DOSCIENTOS PORCIENTO, el programa original y los correspondientes al físico pueden resultar igual o menor de CIEN PORCIENTO.

En este caso, se recomienda tener mucho cuidado por los efectos que refleja tal disparidad, ya que se está destinando un mayor volumen de recursos financieros sin obtener el avance físico correspondiente.

CUADRANTE III

Los elementos que determinan los puntos ubicados en este cuadrante, expresan que tanto desde el punto de vista financiero como físico o viceversa, - el avance es mayor de CIEN a DOSCIENTOS PORCIENTO con respecto al programa original, (tanto programación como presupuestación están subestimadas).

- Si el punto se encuentra sobre la diagonal trazada, significa que se está dando un avance financiero menor que el físico, pero a la vez este resultado es mayor en relación a lo programado.
- Quizá algunas de las causas, entre otras, se deba a que se han presentado cambios en la programación motivados por ampliaciones adicionales

al programa, subprograma o proyectos con retraso en la ministración de recursos.

- Si el punto se localiza en la diagonal, aun cuando indica que existe una correspondencia entre el avance físico y el financiero, presenta también modificaciones en la programación, debido a la gran magnitud que refleja el avance de metas y el financiero.

- Si el punto va abajo de la diagonal, representa que el avance financiero es mayor que el físico y que ambos elementos sobrepasan el porcentaje de CERO a CIEN. Esta situación puede indicar que se está destinando un mayor volumen de recursos financieros, tal vez originado por el costo de los insumos o por falta de una buena programación.

CUADRANTE IV

La ubicación de cualquier punto en el área de este cuadrante, siempre va a significar un mayor avance físico en relación con el financiero.

El desequilibrio que presenta esta situación, refleja deficiencias en la programación, por lo tanto se sugiere se realice una revisión a fondo de los mecanismos relativos a la programación y control de obra.

CUADRANTE CENTRAL

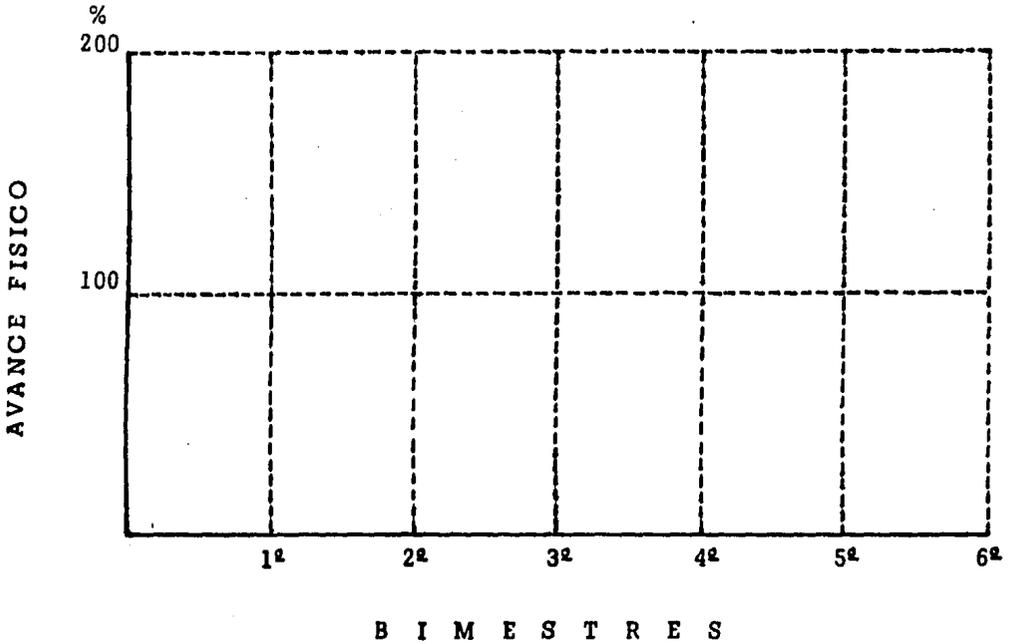
El área de este cuadrante se limita por los puntos 80-80, 80-120, 120-80 y 120-120. El rango de tolerancia de estos límites se determina por el tipo de actividad que se grafique.

- Si el punto se grafica dentro del cuadrante, indica que el avance físico-financiero se encuentra en el rango de tolerancia.
- Si el punto coincide en la intersección 100-100, demuestra que los propósitos físicos-financieros programados se están alcanzando.
- Si el punto está fuera del cuadrante, significa que el avance físico-financiero presenta desviaciones, por lo tanto se deben tomar las medidas necesarias para corregirlas en forma oportuna.

Como puede observarse en todos estos casos, el proceso de la fase de programación juega un papel importante en el desarrollo de las actividades de seguimiento, debido a que se le considera un parámetro de comparación con respecto a los resultados de avances físicos-financieros, obtenidos para cada período.

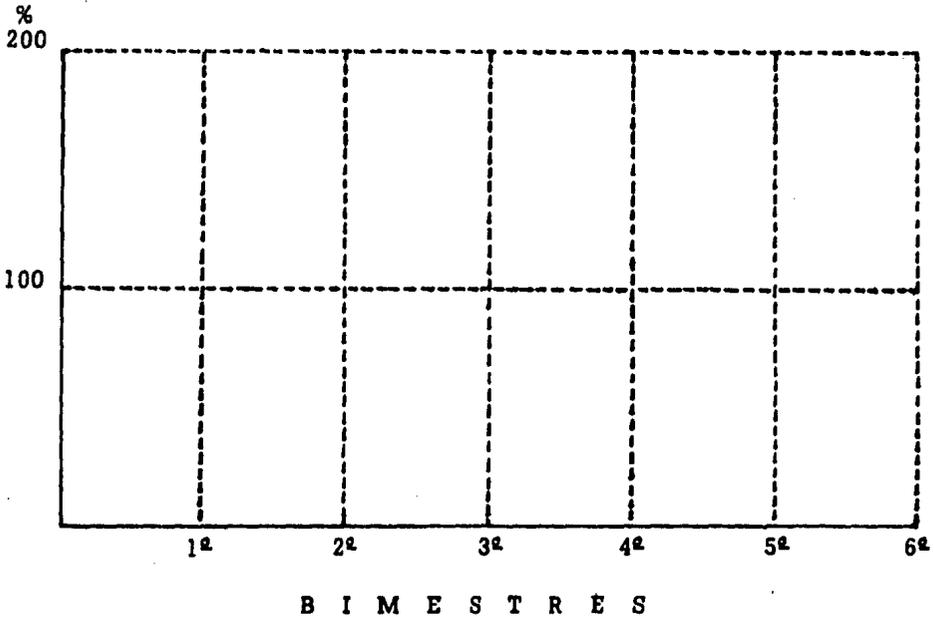
D).- GRAFICO FISICO-TIEMPO

El Gráfico Físico-Tiempo presenta el comportamiento objetivo de los programas, subprogramas o proyectos, al final de cada período predeterminado por la Entidad en el aspecto físico. En el eje vertical se indica el avance físico y en el horizontal los seis bimestres del año, como se muestra en la siguiente figura:



E).- **GRAFICO FINANCIERO-TIEMPO**

La representación anual del ejercicio de los recursos financieros correspondientes a los programas, subprogramas o proyectos, se indica en el Gráfico Financiero-Tiempo. En el eje vertical se representa el avance financiero y en el eje horizontal los doce meses del año y coincide en cada bimestre con el Gráfico Físico-Tiempo.



Las dos gráficas anteriores son complementarias al Gráfico Físico-Financiero, en vista de que presentan el sentido dinámico de los elementos sujetos a seguimiento.

En su conjunto estas gráficas aportan una panorámica integral al comportamiento dinámico de los programas, subprogramas o proyectos, necesaria y suficiente para mejorar el proceso de la toma de decisiones.

C A P I T U L O I I I

OPERACION DEL SISTEMA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO

FISICO-FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO

CAPITULO III

OPERACION DEL SISTEMA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO.

A).- LINEAMIENTOS GENERALES

Conforme a los ordenamientos legales contenidos en las Leyes: Orgánica - de la Administración Pública Federal, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y el Decreto Anual Aprobatorio del Presupuesto de Egresos - de la Federación, entre otras la Secretaría de Programación y Presupuesto, - está facultada para dictar los lineamientos a los que deberán sujetarse las entidades en materia de ejercicio del presupuesto, logros de metas y suministro de información sobre el comportamiento del Gasto Público Federal.

Para el funcionamiento adecuado del Sistema COSEFF, se establecen los siguientes lineamientos generales:

- Complementa a todos los sistemas de control y seguimiento actualmente operantes, el cual será adoptado por la Administración Pública Federal.
- En cuanto al requisito de suministro de información, rigen las normas y lineamientos establecidos en la Corresponsabilidad del Gasto Público - Federal, la Ley del Presupuesto de Contabilidad y Gasto Público y el -

Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley General de Deuda Pública, etc.

- La información proporcionada tendrá que ser precisa y será sujeta a verificación. Por lo que las entidades responsables deberán contar con toda la documentación base de la información que se envíe.

En lo que se refiere a lo programado, deberá ser congruente con las autorizaciones presupuestales para las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

En lo que se refiere a lo realizado, deberá regir un criterio estricto de lo que haya logrado en el período reportado.

- Se harán visitas periódicas de carácter técnico a las obras en ejecución, cuya viabilidad estará sujeta a las necesidades de verificación que sean detectadas por las diversas instancias de decisión, principalmente en los casos en que el Sistema detecta desviaciones significativas.
- Para lograr un canal eficaz de información, cada área participante (Entidades y Dependencias) designará un representante que servirá de enlace entre su entidad y los coordinadores de sector y las Direcciones

Generales de Programación y Presupuesto y la Dirección General de Política Presupuestal.

- El seguimiento global del gasto se hará mensualmente para el avance financiero y bimestral para el avance físico y de proyectos prioritarios.
- La información solicitada en los formatos tendrá que ser entregada oportunamente; en el caso del seguimiento global del gasto a más tardar 30 días después del cierre del mes, según sea para avances financieros o físicos. Y en el caso del seguimiento de proyectos prioritarios a más tardar 30 días después del cierre del bimestre.
- Las claves de identificación de los programas y proyectos deberán concordar con el Sistema de Clasificación, establecido en el Manual de Programación-Presupuestación y en el Catálogo de Actividades del Sector Público Federal.
- Será responsabilidad de cada Dependencia y Entidad identificar sus programas, subprogramas y proyectos prioritarios, tomando como base el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes Sectoriales y Estatales y el Plan de Acción del Sector Público.

A.1).- LINEAMIENTOS ADICIONALES:

Atendiendo a la flexibilidad del Sistema COSEFF, característica que permite la admisión de nuevos procedimientos sin afectar los resultados finales de su aplicación metodológica, se adicionan los siguientes lineamientos.

- El Sistema COSEFF, debe ser parte integral de la estructura administrativa de cada Entidad y Dependencia para la toma de decisiones.
- Los integrantes de los mecanismos participativos deberán ser los mismos que representan los grupos internos, interinstitucionales sectoriales o - intersectoriales de programación-presupuestación, según el nivel de que se trate.
- La aplicación del seguimiento físico y financiero a una fracción de programas y proyectos como estrategia de corto plazo, deberá siempre con tener la perspectiva de un seguimiento integral.
- En el caso de que los usuarios operen con sistema mecanizado de cómputo en el seno de sus entidades o dependencias, podrán reportar la información COSEFF a través de cintas magnéticas etiquetadas con especificaciones previamente establecidas.

B).- AMBITOS DE ACCION

El ámbito de acción del Sistema de Seguimiento del Gasto Público Federal

comprende tres niveles:

- **Administración Central.**
- **Administración Paraestatal.**
- **Programas de Atención Especial.**

El marco general para la aplicación del Seguimiento del Gasto Público está basada en la similitud que existe entre los ámbitos de referencia:

- **Utilización total o parcial de recursos federales para la consecución de sus objetivos y metas.**
- **Los mecanismos aplicados para la elaboración del programa presupuesto son de aplicación general para la Administración Pública en su conjunto, mediante la utilización de los Manuales de Programación-Presupuestación que para tal efecto emite la Secretaría de Programación y Presupuesto.**
- **Los procedimientos utilizados durante la ejecución y control del gasto, contemplan en cuanto a su operación el manejo de categorías programáticas y claves presupuestarias.**
- **Las Dependencias y Entidades Ejecutoras, participan de alguna manera en la realización de Programas de Atención Especial.**

- La normatividad respecto a la integración de programas, elaboración de presupuesto y lineamientos para la ejecución y control del presupuesto, es emitida por las áreas normativas de la S.P.P.

Dentro del ámbito del Sistema la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, participará por medio de la Tesorería de la Federación.

C).- MECANISMOS E INSTRUMENTOS

Los mecanismos participativos son los instrumentos con que cuenta el Sistema COSEFF para analizar las causas de las desviaciones que se presenten en la ejecución del gasto. Su objeto es establecer opciones de solución y seleccionar la que permita efectuar las correcciones necesarias.

Asimismo, designar a los responsables de vigilar su cumplimiento, de tal manera que la ejecución del gasto tome su curso normal y por otra parte, establecer acciones que permitan en lo sucesivo prever posibles desviaciones.

Estos mecanismos deberán estar constituidos dependiendo del nivel de análisis, por los encargados de operar el Sistema de Seguimiento en las Dependencias y Entidades del Sector Público, por los Coordinadores de Sector y por las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Con objeto de facilitar el análisis de las desviaciones y dependiendo de la instancia a quien compete efectuarlo, se establecen convencionalmente cuatro mecanismos participativos:

- **Institucional**

Este mecanismo estará constituido por los responsables de operar el Sistema de Seguimiento en cada Dependencia o Entidad, las cuales convocarán a reuniones en las que participarán las diferentes áreas responsables de la ejecución y administración de los programas, subprogramas o proyectos prioritarios que presentan desviaciones.

- **Sectorial**

Este estará constituido por representantes de la Coordinación Sectorial y las Entidades coordinadas podrán ser convocados por el primero, para el análisis de las desviaciones detectadas a su nivel y conocer si se han tomado las acciones correctivas por parte de sus coordinadas.

Asimismo, éstas últimas tendrán la opción de solicitar al Coordinador de Sector se utilice este mecanismo, cuando considere que la decisión que habrán de tomar para corregir las desviaciones afecte a otras entidades del mismo Sector.

- **Intersectorial**

Estará constituido por las Coordinadoras de Sector, la Dirección Gene-

ral de Programación y Presupuesto correspondiente y la Comisión Intersectorial de Gasto Financiamiento.

Esta última, está integrada por los Secretarios de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, éstas deberán estar permanentemente en coordinación, a fin de garantizar una adecuada contabilidad de los programas financieros y de gasto público y del control y evaluación de la gestión presupuestal (Diario Oficial 26 de enero 1983).

Los Coordinadores de Sector podrán solicitar a aquéllas, la celebración de reuniones participativas cuando las decisiones que deban tomarse - afecten a otros sectores.

- Normativo

En este mecanismo participarán las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto y la Dirección General de Política Presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

También será el encargado de analizar las desviaciones que se presenten en la ejecución del gasto público en su conjunto, tanto a nivel global como de los proyectos prioritarios.

El mecanismo estará abocado al análisis de las desviaciones no solucio

nadas, ya que por su carácter intersectorial e importancia a nivel nacional, requiere un estudio de los diferentes sectores y de ello derivar el establecimiento de normas y lineamientos, mediante las modificaciones pertinentes al mecanismo de programación-presupuestación o bien, el reforzamiento en los puntos que se requiera.

Un proceso de planeación sin sus partes integrantes de control y seguimiento, queda trunco e incapacitado para autorenovarse con la debida oportunidad. Dentro de este esquema y particularmente en materia de control, adquieren relevancia los sistemas de Auditoría y Contabilidad Gubernamental.

Como apoyo a estos dos sistemas y dentro del contexto de control, se están elaborando dos instrumentos de carácter jurídico:

Ley para el Control y Fiscalización de la Administración Pública Federal.

Ley de Control y Fiscalización de la Obra Pública.

Instrumentos idóneos de características claras y definidas, para que los funcionarios encargados de la dirección y operación de las Entidades del Sector Público, conozcan el resultado efectivo de las obras que tienen bajo su responsabilidad, que permiten detectar desviaciones e implementar medidas correctivas según el caso.

En estas circunstancias y al igual que lo han hecho otros países del mundo,

el campo de acción, la óptica de la Auditoría Gubernamental es mucho más amplio y profundo que el de la Auditoría Financiera tradicional.

La Auditoría Gubernamental debe constituirse en uno de los mecanismos fundamentales para conocer la confiabilidad de los informes físicos-financieros, el adecuado cumplimiento de las disposiciones legales, finalmente el análisis de la eficacia, la eficiencia y la congruencia con que fueron utilizados los recursos y obtenidos los resultados.

El Programa de Auditoría Gubernamental que actualmente se desarrolla, se ha diseñado para ser realizado en un plazo medio y contempla la participación de las tres instancias con niveles administrativos: el Global, el Sectorial y el Institucional, a través de sus respectivos órganos de control, evaluación y auditoría.

Adicionalmente se ha previsto la necesidad de instrumentar un sistema de normas específicas de control y auditoría para cada Sector, con el objeto de prestar atención en los asuntos particulares de cada uno de ellos. Estas normas específicas las desarrolla en forma conjunta la S.P.P. y las Dependencias Coordinadoras de Sector.

Para su adecuado funcionamiento cada Entidad Pública cuenta además con sistemas de control interno desarrollados por unidades de auditoría interna, responsables del control del gasto en su propia Dependencia y de la coor-

dinación y evaluación de la operación de las Entidades que se encuentran agrupadas bajo su responsabilidad.

Por otro lado, el Sistema de Contabilidad Gubernamental como uno de los instrumentos para la Administración del Gasto Público, ha experimentado - adecuaciones en cuanto a la ordenación, clasificación y enriquecimiento de la información.

Este sistema tiene como producto principal "La Cuenta de la Hacienda Pública Federal", misma que se presenta año con año a la consideración de la H. Cámara de Diputados.

Dentro del contexto de la planeación, programación, presupuestación, ejecución y control, el seguimiento del gasto público adquiere su real importancia y significación. Ya que es mediante el seguimiento de lo planeado-programado-presupuestado, que el proceso de evaluación proporciona la retroalimentación necesaria para calificar o rectificar lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el PASP y el Presupuesto por Programas.

D).- AREAS PARTICIPATIVAS

Las áreas participativas en el seguimiento del gasto público son en primer instancia las Dependencias y Entidades Ejecutoras del gasto, y en orden ascendente la Coordinadora de Sector; áreas coordinadoras de los Programas

de Atención Especial, que están bajo la responsabilidad de la Coordinación General de Delegaciones Regionales, las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto y la de Política Presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Cada área participante del proceso de seguimiento, estará responsabilizada de requisitar la información e identificar los proyectos prioritarios, conformar archivos, recabar información básica del gasto global y de proyectos prioritarios, aplicar la metodología de seguimiento para determinar el grado de avance y las desviaciones que pudieran presentarse. Con base a esta información, procederán a convocar a los mecanismos participativos para establecer las medidas correctivas que sean necesarias y por consiguiente instrumentarlas. Las áreas participativas se subdividen en:

D.1).- DE OPERACION

La coordinación de operación del Sistema COSEFF será llevado por las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto.

Los ejecutores del gasto público federal, en las áreas que competen a la aplicación de éste, serán los que operarán el Sistema de Seguimiento.

D.2).- DE CONTROL

La Secretaría de Programación y Presupuesto como área de orientación y apoyo global de la Administración Pública Federal, controlará la operación del Sistema de Seguimiento.

E).- FUNCIONES DE LAS AREAS PARTICIPANTES

Para el suministro de la información, rigen las normas y lineamientos establecidos por el COSEFF.

Dependencias o Entidades.

- Requirirán formatos de programación-presupuestación, identificando proyectos prioritarios y Programas de Atención Especial, enviando la información a los Coordinadores de Sector.
- Conformar su archivo para seguimiento de proyectos.
- Requirir formatos base y anual para seguimiento de proyectos y los envía al Coordinador de Sector para su revisión.
- Integrar los formatos para seguimiento a su archivo.
- Requirir los formatos bimestrales de seguimiento y los integra a su archivo y los envía a los Coordinadores de Sector.

- Aplica metodología de seguimiento a su gasto global y envía la información a los Coordinadores de Sector.
- Aplica metodología COSEFF a sus proyectos prioritarios, enviando la información a los Coordinadores de Sector.
- Detecta desviaciones en programas, subprogramas y proyectos prioritarios, determinando sus posibles causas y efectos, proponiendo opciones para su solución o corrección.
- Participa con los Coordinadores de Sector en los mecanismos participativos, en la selección de las opciones de solución, viables para la corrección de desviaciones en el ámbito institucional y sectorial.
- Instrumenta y aplica las acciones correctivas.
- Retroalimenta al sistema por medio de la información enviada a su Coordinador de Sector.

Direcciones Generales de Programación y Presupuesto.

- Integra, analiza, selecciona y jerarquiza proyectos prioritarios por Sector, conjuntamente con los Coordinadores Sectoriales.

- Verifica que la totalidad de los Programas de Atención Especial correspondiente a su Sector estén integrados.
- Conformar archivo para seguimiento de proyectos prioritarios.
- Elabora y envía a las Dependencias y Entidades los formatos base, anual y bimestral.
- Integra los formatos requisitados a su archivo.
- Aplica metodología de seguimiento global del gasto a su Sector, enviando la información a la Dirección General de Política Presupuestal.
- Aplica metodología COSEFF para los proyectos prioritarios agregados a su Sector, enviando los resultados a la Dirección General de Política Presupuestal.
- Participa con los Coordinadores de Sector en los mecanismos participativos en la selección de las opciones de solución, viables para la corrección de desviaciones en el ámbito sectorial.
- Instrumenta y aplica las acciones correctivas.

- Retroalimenta al sistema por medio de la información enviada a su Coordinador de Sector.

Coordinadores de Sector

- Requisita formatos de Programación-Presupuestación, selecciona y jerarquiza los proyectos prioritarios para efectos de seguimiento por el Sector. En el caso de los Programas de Atención Especial, únicamente se requisitarán y seleccionarán.
- Conformar archivo para seguimiento de proyectos prioritarios.
- Capta, revisa y corrige la información de los formatos, base y anual para su Sector y distribuye a las áreas correspondientes.
- Integra formatos a su archivo.
- Capta, revisa y corrige la información de los formatos bimestrales y actualiza su archivo de seguimiento.
- Distribuye formatos a las áreas correspondientes.
- Aplica metodología de seguimiento para gasto global, enviando la información a la Dirección General de Programación y Presupuesto correspondiente.

- Aplica metodología COSEFF para Proyectos Prioritarios, enviando la información a la Dirección General de Programación y Presupuesto correspondiente.
- Detecta desviaciones en programas, subprogramas y proyectos prioritarios, determinando sus posibles causas y efectos, proponiendo opciones para su solución.
- Retroalimenta al sistema por medio de la información enviada a la Dirección General de Política Presupuestal.

Dirección General de Política Presupuestal.

- Integra, analiza, selecciona y jerarquiza los proyectos prioritarios de la Administración Pública Federal, sujetos a seguimiento conjuntamente con las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto.
- Identifica los proyectos prioritarios sujetos a seguimiento, en la base de los datos del presupuesto.
- Integra información sobre proyectos prioritarios, clasificándolos por áreas participantes.

- Distribuye información a las áreas correspondientes para que integren - sus archivos de seguimiento.
- Conformar su archivo para seguimiento de proyectos prioritarios.
- Integra los formatos requisitados por las áreas participantes a su archivo.
- Aplica metodología de seguimiento global del gasto de la Administración Pública Federal.
- Aplica metodología COSEFF para los proyectos prioritarios agregados a la Administración Pública Federal.
- Detecta desviaciones en las Entidades o Dependencias y en los Proyectos Prioritarios.
- Retroalimenta al sistema, enviando información a las instancias de decisión dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Participa junto con las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto en el mecanismo de análisis y selección de las desviaciones en el ámbito global.

F).- FLUJO DE LA INFORMACION

El seguimiento del Gasto Público; aplicado por los diferentes niveles de decisión en la Administración Pública Federal pueden ser:

- Con base en la Información Fuente

Este tipo de seguimiento se realiza captando la información en los formatos GG1 (información básica financiera) y GG2 (información básica física) y los formatos base y anual para Proyectos Prioritarios (PP1A y PP1B, PP2A, B, C, D, E, F), mismos que deberán requisitarse y enviarse por las Dependencias o Entidades Responsables a los diferentes niveles de decisión.

El formato GG1, será enviado dentro de los primeros quince días al vencimiento de cada mes y el GG2, dentro de los quince días* al vencimiento de cada bimestre.

En relación a los Proyectos Prioritarios, el formato base se remitirá a más tardar quince días* después de haberse hecho la selección de los proyectos prioritarios, que se sujetarán a seguimiento y su actualización se hará al principio de cada año.

* Se propone que sean a los 30 días calendario.

El formato anual se enviará en la primera semana del mes de enero de cada año y en caso de existir modificaciones, éstas se reportarán en el bimestre correspondiente.

- Con base en la información resultante del seguimiento.

La información que deberá enviar la Dependencia o Entidad al siguiente nivel será el formato GG3, dentro de los primeros quince días* al vencimiento de cada mes y bimestralmente su agregado GG4; el formato base, el gráfico físico-financiero para el seguimiento de los Proyectos Prioritarios, deberán ser enviados dentro de los quince días* al vencimiento del bimestre.

El seguimiento efectuado de esta manera, se refiere a la utilización de los archivos conformados, tanto del Gasto Global como de Proyectos Prioritarios seleccionados, aplicando la metodología correspondiente y enviando los resultados en las fechas señaladas.

Los diagramas muestran de manera práctica y objetiva, el flujo que debe seguir la documentación del Sistema COSEFF en los diferentes niveles de análisis y agregación del Seguimiento Global del Gasto.

Identifica los canales de información necesarios para que el Sistema opere con oportunidad y sirva de apoyo en la toma de decisiones sobre

* Se propone que sean a los 30 días calendario.

las desviaciones detectadas en el ejercicio del presupuesto.

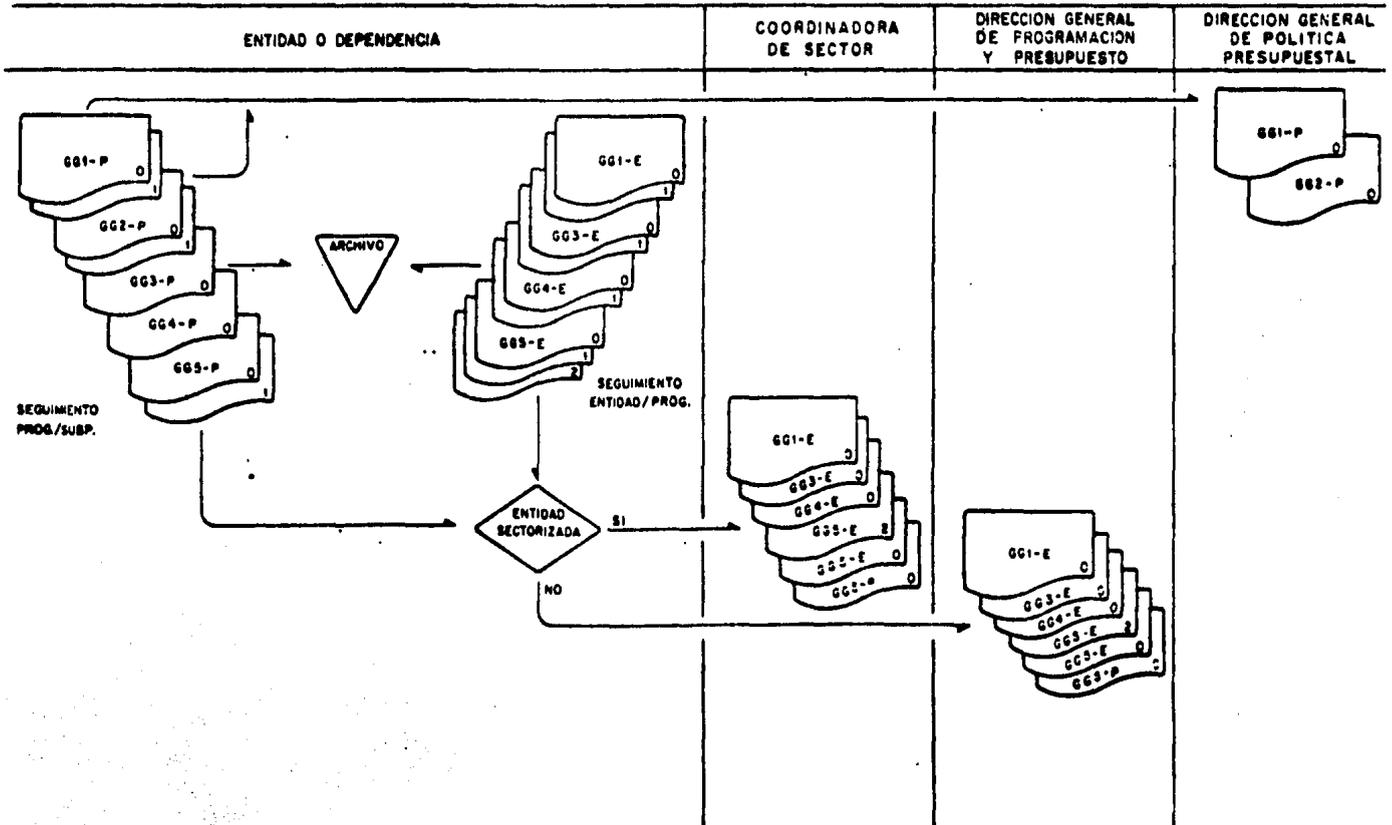
Con el propósito de interpretar correctamente los diagramas del proceso de distribución de formatos, a continuación se indica la simbología utilizada en los mismos:

Responsable del Seguimiento	Clave	N I V E L	
		Análisis (A)	Agregación (B)
Entidad y Dependencia	P	Programa	Subprograma
	E	Entidad	Programa
Coordinadora de Sector	S	Sector	Entidad
Dirección General de Programación y Presupuesto	D	Dirección General de Programación y Presupuesto	Sector

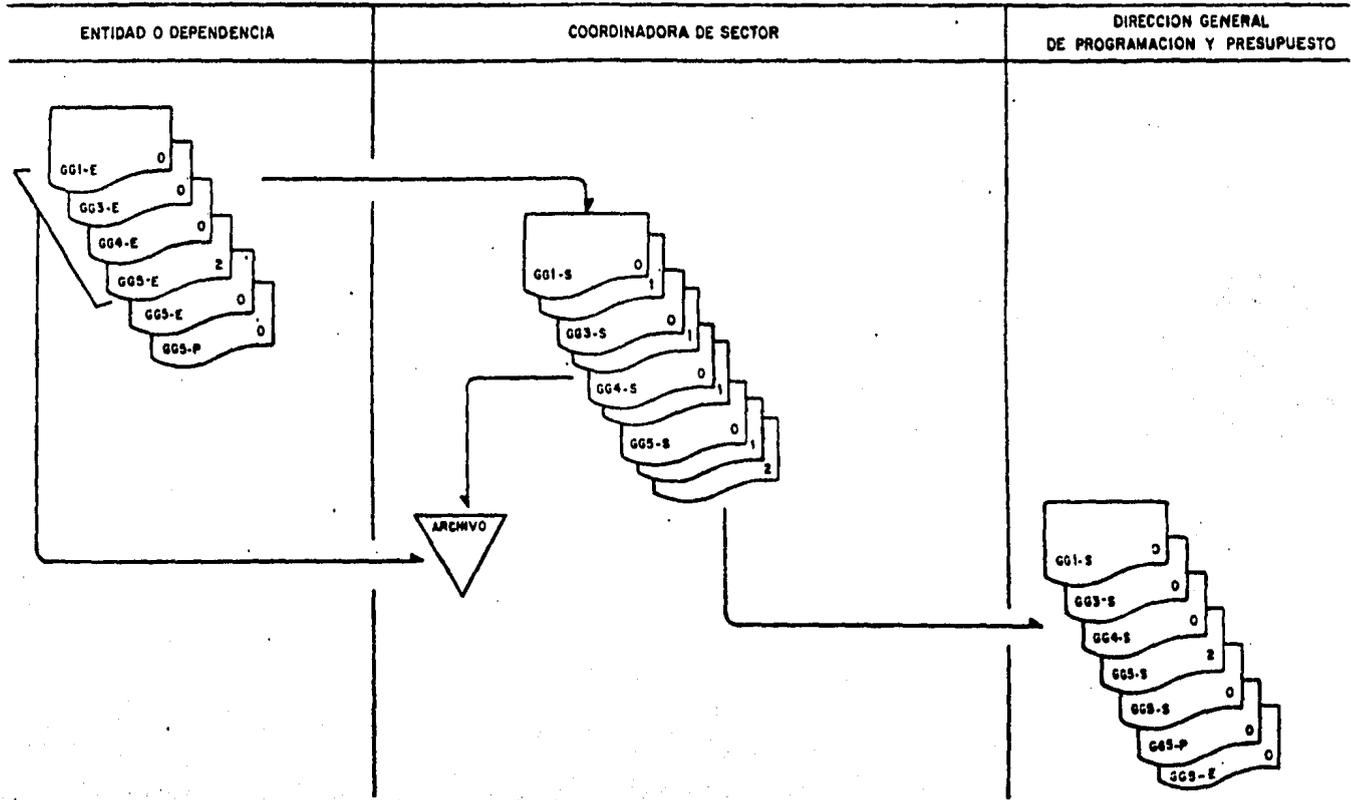
- Identificación de documentos en el diagrama:

- 0 Original
- 1 Primera Copia
- 2 Segunda Copia
- 3 Tercera Copia

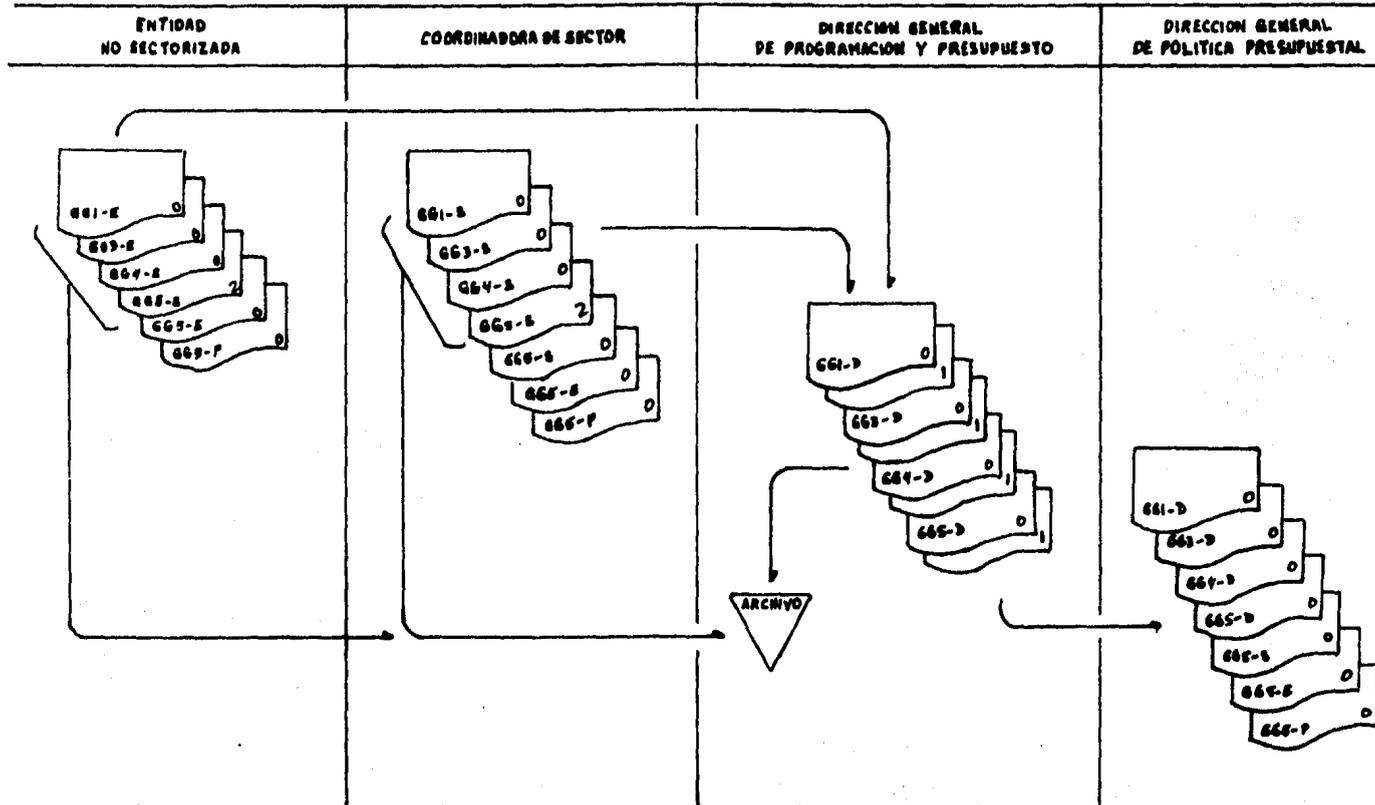
**PROCESO DE DISTRIBUCION DE FORMATOS
DE GASTO GLOBAL
NIVEL: ENTIDAD O DEPENDENCIA**



**PROCESO DE DISTRIBUCION DE FORMATOS
DE GASTO GLOBAL
NIVEL: COORDINADORA DE SECTOR**



**PROCESO DE DISTRIBUCION DE FORMATOS
DE GASTO GLOBAL
NIVEL: DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO**



Los diagramas muestran de manera práctica y objetiva, el flujo que debe seguir la documentación del Sistema COSEFF en los diferentes niveles de análisis y agregación del Seguimiento de Proyectos Prioritarios.

El objetivo de estos diagramas es precisar los flujos de la documentación generada, como consecuencia del Seguimiento de Proyectos Prioritarios e identificar la información física-financiera de los avances de los programas, subprogramas y metas, así como las desviaciones en la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Simbología utilizada en los diagramas:

Responsable del Seguimiento	Clave	N I V E L	
		Análisis (A)	Agregación (B)
Entidad o Dependencia	P	Proyecto	Etapas
	E	Entidad	Proyecto
Coordinadora de Sector	S	Sector	Proyecto
Dirección General de Programación y Presupuesto	D	Dirección General de Programación y Presupuesto	Proyecto

Identificación de los documentos en los diagramas:

- 0 Original
- 1 Primera Copia
- 2 Segunda Copia
- 3 Tercera Copia

Para el Seguimiento de Proyectos Prioritarios, los formatos de captación inicial son:

PP1A, PP1B Formato Base

Se formula exclusivamente al inicio del proyecto y se modificará cuando sea necesario.

Formatos anuales en los que se consignarán etapas, metas, calendarios y requerimientos.

PP2A, PP2B Básicamente las metas

PP2C, PP2D Calendarios Físicos-Financieros

PP2E, PP2F Calendario Físico-Financiero y Requerimientos de Equipos, Materiales y Servicios inherentes al proyecto

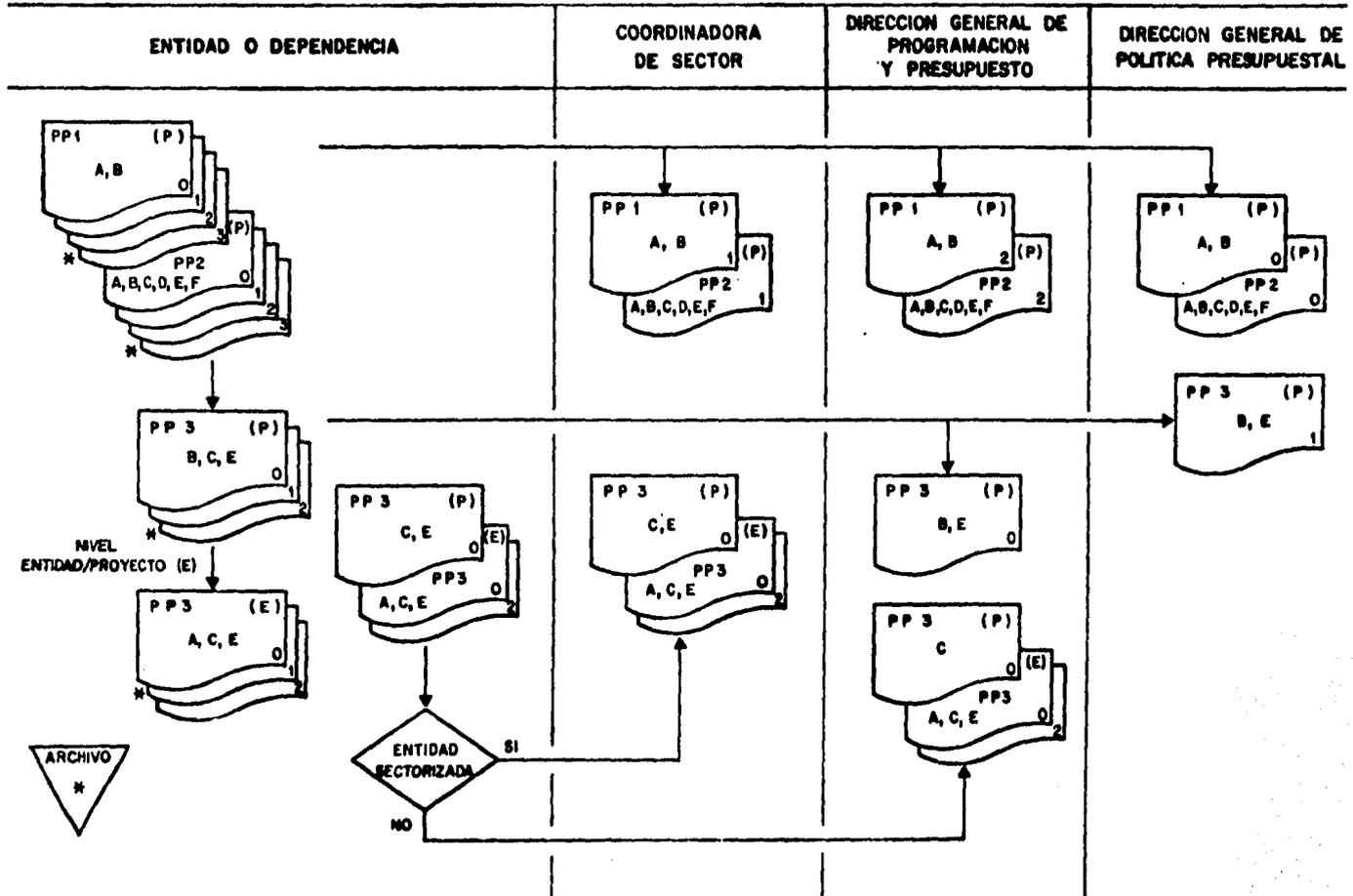
Formatos Bimestrales de Salida

- PP3A** **Agregación de Proyectos**
- PP3B** **Avance Físico-Financiero de un Proyecto**
- PP3C** **Gráfico Físico-Financiero y causas de desviación de un Proyecto
o de un conjunto de Proyectos**
- PP3D** **Modificaciones al Calendario Físico-Financiero en todo el año**
- PP3E** **Observaciones y datos del responsable del seguimiento**

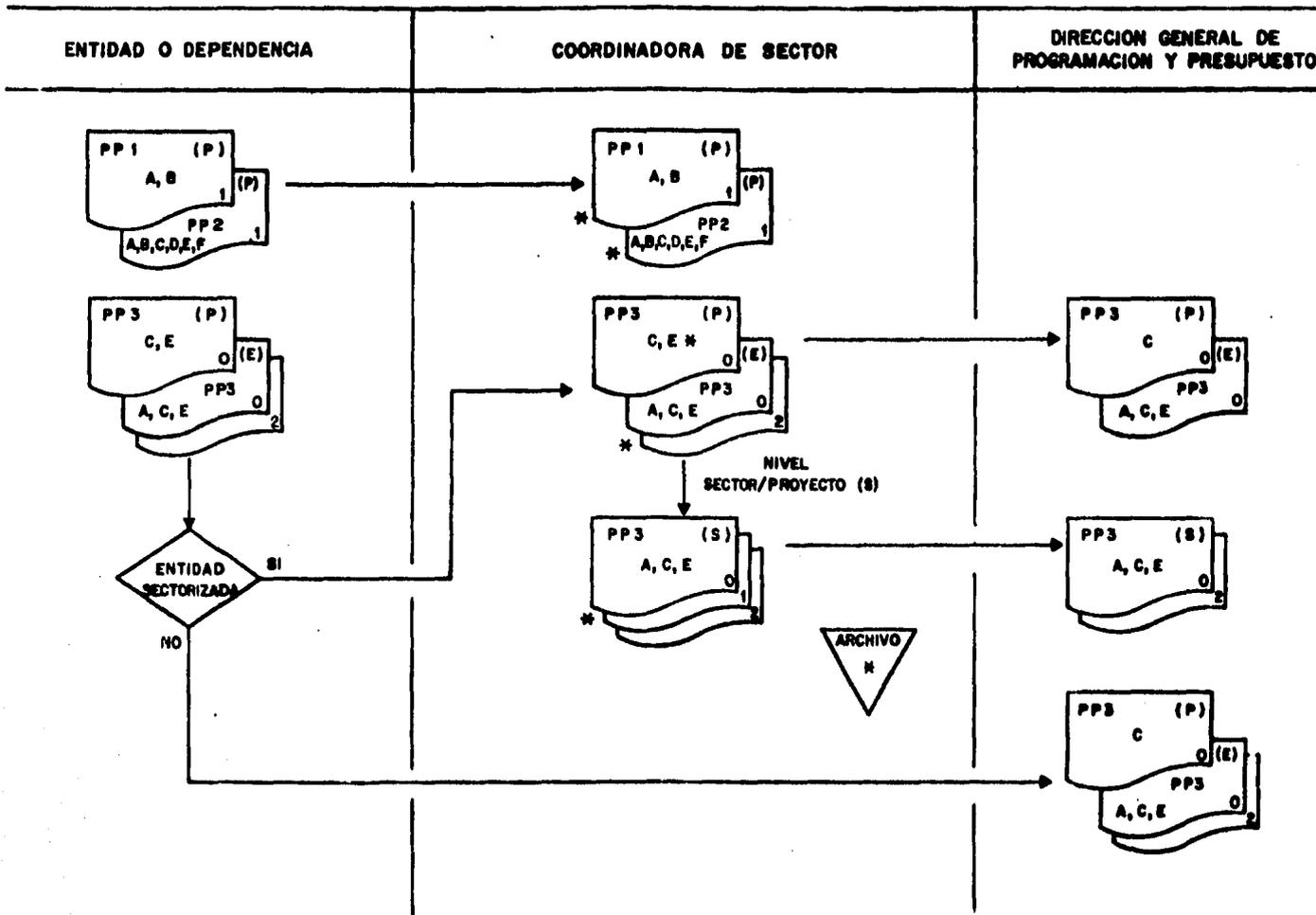
El formato de salida PP3D, deberá incluirse invariablemente a nivel Proyecto/ Etapa, siempre y cuando existan modificaciones al calendario Físico-Financiero.

El llenado de los formatos para efectuar el seguimiento de los proyectos - prioritarios, se basa en las cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación y en los controles internos de las Entidades Ejecutoras.

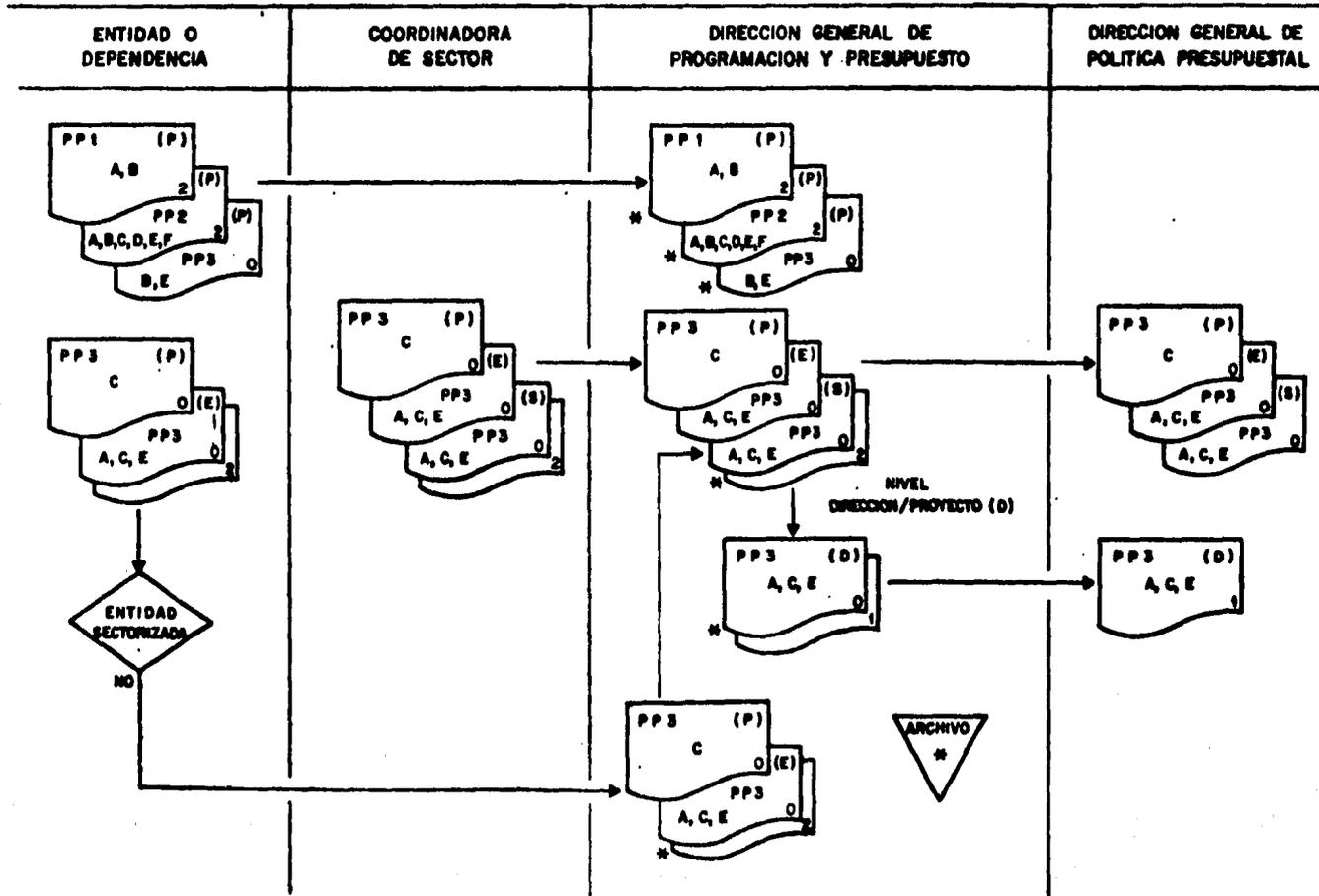
**PROCESO DE DISTRIBUCION DE FORMATOS
DE PROYECTOS PRIORITARIOS
NIVEL: ENTIDAD O DEPENDENCIA**



**PROCESO DE DISTRIBUCION DE FORMATOS
DE PROYECTOS PRIORITARIOS
NIVEL: COORDINADORA DE SECTOR**



**PROCESO DE DISTRIBUCION DE FORMATOS
DE PROYECTOS PRIORITARIOS
NIVEL: DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO**



C A P I T U L O I V

INTERRELACION CON OTROS SISTEMAS DE LA

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

CAPITULO IV

INTERRELACION CON OTROS SISTEMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

A).- SECTOR CENTRAL

Siendo el propósito de la actual Administración realizar una estricta vigilancia del ejercicio del Gasto Público, se torna imperativo superar la problemática de los actuales sistemas de información. Asimismo, en el Decreto - Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, se obliga a la Secretaría de Programación y Presupuesto a enviar informes preliminares trimestrales sobre la ejecución del Gasto Público a la Cámara de Diputados, obligación que se dificulta de no superar la problemática actual de los Sistemas de Control Presupuestal.

Un sistema de información bien estructurado debe estar interrelacionado al - Sistema de Información del Sistema Nacional de Planeación. Asimismo, - debe garantizar desde la formulación presupuestal el control de costos, financiero y metas y superar la atomización en los requerimientos de información.

Las modalidades del ejercicio del Gasto Público posibilitan contar con infor-

mación de tres instancias de pago: gasto comprometido, gasto por liquidar y gasto pagado.

Gasto Comprometido: es el monto de gasto sobre el que se ha librado órdenes de pago, estas órdenes se emiten previa verificación de montos presupuestales disponibles de acuerdo con el calendario de pagos autorizados.

El concepto de Gasto por Liquidar se asocia al gasto ya avalado por órdenes de pago, por lo que se libran cuentas por liquidar, mismas que se encuentran radicadas para su pago en la Tesorería.

El Gasto Pagado es el asociado al flujo de fondos de la Tesorería, o sea, se trata de cuentas ya liquidadas.

En la actualidad toda esta información se procesa y sistematiza y si bien el diseño del sistema garantiza que no existan sobregiros en el presupuesto autorizado, existen problemas en la recepción de la misma que no posibilitan que ésta sea oportuna, consistente y articulada.

El ejercicio del gasto en el Sector Central, tiene características diferentes según se trate del pago de sueldos, deuda pública, acuerdos especiales, participaciones y estímulos y gasto regional.

Actualmente en la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad, se identifican varios sistemas que fueron creados con la misma finalidad como lo es el COSEFF, ellos son: Sistema de Ejercicio del Sector Central, Sistema de Información de Presiones y Expectativas al Gasto (SIPEGA), Sistema de Presupuesto de Plazas, Sistema de Formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación, Cuenta Pública y Sistema de Información del Ejercicio Civil.

En lo que concierne al Seguimiento Financiero, se incluye el Sistema de Inversión Física, así como los diferentes sistemas para Control de Contratos y Obra Pública, operados por la Dirección General de: Normatividad, Adquisiciones y Obras Públicas dentro del ámbito del Seguimiento Físico.

Existen marcadas interrelaciones entre estos sistemas como los que presentan el Sistema de Ejercicio y Cuenta Pública, el Sistema de Formulación de Plazas y el Sistema de Información del Ejercicio Civil con la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como el Sistema de Inversión Física (SIF) con el Sistema de Control de Contratos y Obras y el Sistema COSEFF.

En algunas áreas es necesario contar con sistemas mecanizados, con el fin de facilitar el manejo de la información, tal es el caso del Ejercicio del Gasto del Sector Paraestatal y del Presupuesto de Divisas.

La mayoría de los sistemas creados para tales fines, han pasado por una serie de obstáculos como son: la falta de oportunidad de la información, - por tal motivo, junto con el diseño de este sistema (COSEFF), deberá revisarse la normatividad de cada uno de los sistemas para que en caso de la inexistencia de normas, éstas se establezcan, o bien, se cumplan las ya existentes.

Es importante señalar que la gran mayoría de los sistemas antes mencionados, se encuentran sin documentación que los respalde, lo que implica que únicamente son conocidos por las personas que participaron en su diseño, - limitando su mantenimiento, actualización y explotación, provocando en algunas ocasiones se inicien nuevos sistemas por desconocimiento de las posibilidades de los vigentes y por requerir mantenimiento para adecuarlos a los nuevos lineamientos establecidos.

Por todo lo expuesto anteriormente, se deduce la falta de planeación e integración de los sistemas, lo que ha ocasionado que no se tenga la concreción de resultados que el esfuerzo realizado hacía esperar.

Cabe mencionar que actualmente son dos los sistemas que se relacionan con el COSEFF, ellos son: El Sistema de Ejercicio y el Sistema de Inversión Física, cuyo objetivo principal es proporcionar información a las diferentes instancias de decisión sobre el estado de autorización y ejercicio de la Inversión Pública Federal programada.

La interacción o interrelación de los dos sistemas antes mencionados, dará como resultado que el COSEFF cumpla con los objetivos planteados al inicio de este documento y con el Plan Nacional de Desarrollo.

B).- SECTOR PARAESTATAL

El Estado Mexicano, ha participado en aquellas actividades estratégicas con características de servicio social y en las que se manejan bienes no renovables como la minería y los energéticos. Esta participación no siguió un plan definido, sino que ha dado respuesta a necesidades que se han presentado en el acontecer histórico de nuestro País. Podemos encontrar tres momentos en la evolución del conglomerado de empresas públicas:

Entre 1934 y 1945, el Sector Paraestatal tuvo como propósito central el de complementar a la inversión privada y mantener fuentes de ocupación. Además fue la etapa de recuperación de recursos naturales controlados por capital extranjero.

De 1945 a 1960, una vez integrados los recursos naturales e industrias básicas, las empresas públicas apoyan al capital privado a través de la producción de energéticos, hierro, acero, papel, etc. Desde entonces, aparece el fenómeno del contratismo, convirtiéndose el Sector Público en una verdadera fábrica de nuevos empresarios.

En la década de los sesentas, se mantiene el papel de apoyo estratégico a la inversión privada. Paralelamente, se empieza a expandir la empresa pública a ramas que implican una tecnología compleja, así como volúmenes - cuantiosos de capital. En esta etapa la empresa pública destaca por:

- a) El monto de capital por hombre empleado.
- b) Profundización del proceso de sustitución de importaciones.
- c) El impulso de la investigación científica y tecnológica.

No obstante que la empresa pública cumplió satisfactoriamente con su papel, la economía del País se caracteriza por:

- a) Retraso de ramas claves de la economía (petróleo, electricidad, - siderurgia, fertilizantes, etc.)
- b) Estancamiento del sector agrícola.
- c) Estancamiento de la inversión privada.
- d) Rezago acumulado en la oferta de servicios públicos.

El deterioro del Sector Público se debió a:

- a) Política de privilegio a la estabilidad financiera (precios y tipo de cambio), que implicó un manejo conservador de las finanzas públicas en términos de ingreso-gasto.

- b) Sistema Fiscal Impositivo Regresivo que fue acumulando la presión sobre el gasto, provocándose con ello un crecimiento de la deuda interna y externa del Estado.

- c) Congelamiento de los precios de bienes y servicios de la empresa pública.

En el momento actual, se empiezan a vislumbrar cambios en la política económica de las empresas públicas, entre las que destaca una nueva política de precios para los bienes y servicios que produce, a fin de evitar subsidios y transferencias de recursos al resto de la economía. El crecimiento de estos precios deberá tener la suficiente elasticidad para responder a los incrementos en los costos de producción.

Existen otras dos áreas críticas y que es impostergable tomar medidas que reviertan las tendencias mostradas en el pasado, éstas son:

1.- A nivel de la capacidad instalada actualmente, así como en su estructura administrativa, la empresa pública debe de buscar un mejor aprovechamiento de los recursos utilizados, ésto implica:

- Racionalidad en el uso de insumos productivos, lo cual debe de traducirse en sistemas de control sobre el gasto de operación industrial, donde se establezca el principio de corresponsabilidad -

de los servidores públicos que intervienen tanto en la adquisición de insumos, como en la utilización de los mismos.

- Modificación de la estructura del empleo. En este punto, bajo un marco de respeto a los derechos laborales, es necesario intensificar los procesos de capacitación del personal ocupado, paralelamente a una política de reasignación del personal que tienda en el mediano plazo hacia una profesionalización de los puestos públicos, entendida ésta como un dominio del puesto adquirido en base a la experiencia y/o capacitación específica para ello.

2.- Para combatir la ineficiencia en el otro gran rubro del gasto de la empresa pública, esto es, el gasto de inversión, se requiere de un proceso más complejo y por ello más urgente.

La experiencia ha demostrado que a nivel del Sector Público, la inversión no puede realizarse atendiendo sólo a oportunidades de carácter coyuntural. Esto es así, por la doble naturaleza o determinación de la empresa pública, como instrumento de política económica y como empresa productiva de bienes y servicios.

La crisis financiera por la que atraviesa nuestro País es el resultado de una deficiente planeación, la que fue determinada por su estructura social, económica y política.

Nuestro País se ha desenvuelto en este campo formulando proyectos sólidamente concebidos, coordinando sus realizaciones mediante sus presupuestos, demostrando con ello la posibilidad de crecer a un paso rápido, pero con una planeación parcial. Este tipo de proyectos, generalmente de corto y mediano plazos, demostró serias desventajas dentro del marco de políticas económicas y de medidas tendientes a la promoción del desarrollo integral, porque si bien éstas tienden a elevar los niveles de vida, a extender los servicios sociales o a substituir importaciones, no se ha concretado en un Plan Global de Política Económica a largo plazo con una programación de los proyectos claramente definidos. El derroche en el financiamiento de multitud de empresas públicas que trabajan en diversos "proyectos", a veces similares, ha creado una situación dispendiosa en el uso de los recursos de gasto corriente y de inversión pública, dando como resultado una dispersión de los escasos recursos económicos en demasiados proyectos pequeños e inconexos, que no lograron resultados en cuanto a incremento real de la producción, contribuyendo así a los problemas de inflación, de balanza de pagos y de otra índole.

Ciertamente, la situación actual de nuestro País obliga a reflexionar acerca del papel que han jugado las empresas públicas, con el objeto de vincularlas cada vez y en mayor medida a los objetivos sociales y de política económica que persigue el Estado, los cuales deben ser plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo que formuló la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Es indudable que la acción de la empresa pública vista como oferente de bienes y servicios al contribuir al consumo intermedio y final de la economía y por otro lado, al situarla como demandante de factores de producción y muy especialmente como generadora de valor agregado. Tiene los elementos necesarios para asegurar que la empresa de participación paraestatal se convierte en un instrumento eficaz de política económica capaz de inducir la economía a un equilibrio de ingreso-gasto nacional; comprendiendo dentro de estos grandes indicadores, la política monetaria y fiscal y las relaciones comerciales con el exterior.

El Sector Paraestatal, aparte de ser un instrumento de política económica - como redistribuidor del ingreso, debe evitar el convertirse en una carga financiera del Gobierno Federal. Es decir, debe ser altamente eficiente, de tal modo que los beneficios que genere sean canalizados directa o indirectamente al grueso de la población para así cumplir su cometido.

Decir que la empresa pública debe cubrir la demanda nacional de "x" producto, resulta fácil, sin embargo, en el momento en que determinada empresa desea ampliar su capacidad productiva, se encuentra con limitaciones financieras, técnicas, de recursos materiales que no se encuentran en el País y que necesariamente se tienen que importar.

En otras palabras, los planes de expansión de las empresas públicas deben limitarse a lo que la economía nacional puede ofrecer y seleccionar escru-

pulosamente las importaciones, de otra forma las exportaciones se quedarían rezagadas a mediano plazo, que junto con el saldo que arroja la balanza de capital (generalmente negativo) significa afectación de nuestro tipo de cambio.

Entonces, como puede observarse, las alternativas no son muchas, salvo administrar y eficientar la producción con los escasos recursos con que se cuenta.

La planeación como medio para alcanzar el desarrollo económico debe enfocarse a un esquema de sistematización, es decir, que todos los elementos se encuentren en interrelación, interacción e interdependencia.

La definición de objetivos y metas tienen que ser otro factor importante de la planeación, de tal manera de asociar en el tiempo los logros que se desean alcanzar al combinar los recursos humanos, materiales y financieros de que dispone el Sector Público.

Las empresas públicas juegan un papel importante como apoyo en la ejecución de programas específicos y en la obtención de bienes y/o servicios - que tiendan a satisfacer las necesidades de la población, a captar divisas vía exportación o a substituir importaciones.

Fundamental es el prever las necesidades de materias primas, tecnología,

formación de los recursos humanos, recursos financieros e infraestructura; con el objeto de formular planes realistas que se puedan aplicar en las empresas del Sector Público.

Los objetivos y metas de los recursos disponibles con que pueda contar el País a corto, mediano y largo plazos, pueden definir las políticas y estrategias de desarrollo.

En el ejercicio del Sector Paraestatal, se asientan las bases para el seguimiento global del programa de inversiones, tanto de recursos dentro como fuera de presupuesto, a través de la determinación del flujo de efectivo en los programas y subprogramas implícitos en el presupuesto por medio de lo cual es posible saber, no sólo los recursos autorizados, sino el ejercicio de éstos dentro del programa de inversiones. Esto simplifica gran cantidad de trabajo en la elaboración del Informe Presidencial, en cuanto a la inversión autorizada y la ejercida, por otro lado, se cuenta con la información financiera real para coadyuvar la función del Sistema COSEFF, en cuanto a la estructura financiera de lo autorizado y lo ejercido y asimismo, su distribución estatal.

Cabe mencionar que es necesario incorporar al Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público, la información relativa a los Organismos Descentralizados y de las Empresas de Participación Mayoritaria,

éstas a su vez, proporcionan mensualmente dentro de los quince días del mes siguiente la información que a continuación se indica:

- Balance General o Estado de Situación Financiera.
- Estado de Resultados.
- Estado de Costo de Producción y Ventas.
- Estado de Origen y Aplicación de Recursos.
- Estado Analítico de Ingresos.
- Estado de Detalle del Presupuesto de Egresos.
- Informe de Gasto-Ingresos en Divisas.
- Resumen del Ejercicio Presupuestal Financiero Devengado.
- Resumen del Ejercicio Programático del Presupuesto Devengado.
- Informe Presupuestal del Flujo de Efectivo.

La información debe contar con la aprobación de la Entidad Coordinadora de Sector, por cuyo conducto se hace llegar a la S.P.P. Asimismo, se prevé en el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público - Federal, que esta Secretaría hará del conocimiento de las Entidades Coordinadoras de Sector los requerimientos de información consolidados.

En la actualidad, esta información no se presenta con la regularidad requerida por la Ley y sólo se tiene previsto integrar la información correspondiente al flujo de efectivo de las empresas controladas presupuestalmente,

Asimismo, cabe señalar que no se ha normado sobre los requerimientos de consolidación que prevé el Decreto Reglamentario de la Ley antes mencionada.

La interacción del ejercicio del Sector Central y del Sector Paraestatal, da como resultado la posibilidad de analizar los subsidios y transferencias en cuanto a su comportamiento en los rubros de: presupuesto modificado, ministrado, devengado y pagado, pudiendo manejar esta información con el enfoque de las características de la información ejecutiva.

De lo expuesto anteriormente se deduce que las empresas de participación estatal tienen la obligación de proporcionar la información que se le solicite, a través de los formatos establecidos por los sistemas creados, en este caso el COSEFF, acompañado si es necesario con la documentación comprobatoria del ejercicio financiero como lo es el flujo de efectivo.

CRITICA EVALUATORIA DE LA PLANEACION (COSEFF)

Respecto al ejercicio del Gasto de las Empresas Controladas Presupuestalmente, si bien la Ley estipula el envío de la información a la Secretaría de Programación y Presupuesto, este requisito es cumplido esporádicamente y en muchas ocasiones este reporte es estimado por las distintas Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectorial, lo que imposibilita contar con información fidedigna.

El registro del Gasto del resto de las Empresas Paraestatales, adolece de sistematización desde la formulación y aún no se tiene previsto un sistema de seguimiento.

En la actualidad y a pesar de los múltiples acuerdos con las Direcciones Responsables de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de Hacienda, en el ejercicio de la Deuda no se respetan todos los procedimientos estipulados en las leyes y reglamentos.

A título de ejemplo, a pesar de contar con órdenes de pago ya emitidas para librar cuentas por liquidar, se utiliza el pago por acuerdos cuando ambos procedimientos implican el mismo tiempo de liquidación. Esto altera la posibilidad de contar con registros sistematizados, teniéndose que recurrir a sistemas manuales para su seguimiento.

En lo relativo a ADEFAS*, al no existir un registro sistemático y homogéneo de la totalidad de los rubros que componen el gasto, su estimación, en muchas ocasiones determina sobregiros en el gasto autorizado dando origen a las ampliaciones líquidas.

La Secretaría de Programación y Presupuesto ha tropezado con diversos problemas que parecen indicar que ante las múltiples presiones a las que no ha podido dar solución, se aleja de las intenciones para lo cual fue creada.

La rigidez en la asignación de los recursos financieros que a pesar de que se han introducido nuevas técnicas en la presupuestación, han seguido criterios tradicionales en la autorización de los gastos y no se ha demostrado la flexibilidad requerida en la presupuestación. Los problemas que enfrentan las Entidades Ejecutoras no están circunscritos exclusivamente en la etapa de formulación, sino que, la misma S.P.P. no ha dado fluidez requerida a la entrega de fondos para que las Entidades Públicas puedan cumplir con sus programas, lo que parece indicar una falta de modernidad en los procesamientos administrativos y de flexibilidad en el manejo de las asignaciones presupuestales.

*ADEFAS: Adeudo de Ejercicios Fiscales Anteriores.- Conjunto de obligaciones contraídas, registradas y autorizadas dentro de las asignaciones presupuestarias del ejercicio fiscal anterior, no líquidas a la terminación del ejercicio correspondiente.

Por otra parte, ha sido impulsada la evaluación de las acciones públicas - mediante la realización de diversas reuniones de carácter seccional y regional y se han instituido procedimientos para comparar los avances logrados con las metas y propósitos que han sido fijados.

La Secretaría a su cargo, en coordinación con el Sistema Nacional de Evaluación y la Comisión Intersectorial de Gasto-Financiamiento, es una Entidad Responsable de practicar análisis y revisiones sobre los programas que efectúan las Dependencias de la Administración Pública y sus resultados son de indiscutible valor, para que el Poder Ejecutivo conozca la situación de sus Entidades Públicas; pero se conservan como datos cerrados, no son expuestos a la luz pública y no se informa a la ciudadanía.

Un caso muy particular es el Sistema de Ejercicio del Sector Paraestatal, requiere de manera especial apoyo con medidas de normatividad, cambios de formatos etc., ya que en la actualidad las Entidades del Sector Paraestatal sólo se ven obligadas a reportar las modificaciones del presupuesto anual, sólo en lo que respecta a subsidios dejando fuera los recursos propios y empréstitos, regularizándolos hasta el cierre del ejercicio impidiendo con ésto un seguimiento de ejercicio en forma sistemática.

Para no continuar con este tipo de anomalía, se pretende establecer una coordinación con las Direcciones Generales de Contabilidad Gubernamental,

Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles, Servicio - Civil etc., con el fin de buscar alguna interrelación y complementar el uso de información y de los sistemas mecanizados actualmente en operación, - evitando con ello la duplicidad de información, las cargas de trabajo a las Entidades Públicas y el mejor aprovechamiento de los sistemas y de sus elementos.

Las acciones de simplificación propuestas en relación al Sistema de Información y Seguimiento del Gasto, revelan un enfoque "unilateral" y "centralista" que se está aplicando en su solución. Unilateral porque las acciones intentan resolver la problemática de la S.P.P. como si fuera un sistema propio e independiente de los Sectores y Entidades; Centralista porque al no percatarse de que el sistema tiene en la S.P.P. sólo una de las instancias que debe tener éste (la Instancia Global), no considera acciones para los niveles Sectorial, Institucional, Regional e inclusive para las otras Dependencias Globalizadoras.

En relación a esta problemática, es posible partir de la premisa de que las soluciones que se den a nivel de la S.P.P., serán claves para la resolución del problema; pero no es factible pensar que las soluciones sean adecuadas y resuelvan totalmente la problemática, si no se involucra la participación - de los otros niveles de decisión y Dependencias Globalizadoras.

Las acciones contempladas en los Sistemas de Información denotan ausencia de un enfoque integral, que permite resolver los problemas identificados en relación con otros sistemas como el de Presupuestación por ejemplo. La solución de los problemas de información no demandan exclusivamente soluciones de ventanillas únicas, ni de simplificación de normas y procedimientos bajo enfoques de descentralización de funciones y trámites, sino que exigen soluciones integrales que definan el universo de información para subsistemas diversificados de salida (Presupuesto, Seguimiento, Ejercicio, Control y Evaluación etc.), basados en un Sistema de Entrada Unitaria y Salida Múltiple.

ALTERNATIVAS

Como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo, la política del Gasto Público coadyuvará a la superación de los problemas inmediatos y será un instrumento de gran importancia para reorientar el desarrollo económico del País.

Por otro lado, dentro de la Ley de Planeación se establece dentro del artículo 14 que es atribución de la Secretaría de Programación y Presupuesto:

- Coordinar las actividades de la Planeación Nacional de Desarrollo.
- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta la propuesta de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de los Gobiernos de los Estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados.
- Proyectar y coordinar la Planeación Regional con la participación que corresponda a los Gobiernos Estatales y Municipales, y elaborar los Programas Especiales que señale el Presidente de la República
- Cuidar que el Plan y los Programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido.

- Elaborar los Programas Anuales Globales para la ejecución del Plan y los Programas Regionales y Especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las Dependencias Coordinadoras de Sector y los respectivos Gobiernos Estatales y

- Verificar periódicamente la relación que guardan los programas y presupuestos de las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los Programas Regionales y Especiales a que se refiere dicha Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los Programas respectivos.

Para tal efecto, el Sistema COSEFF se apoya en la Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal, el cual establece la responsabilidad en las Dependencias y Entidades sobre la ejecución de sus presupuestos, con la convicción de que éstas asuman plenamente la responsabilidad de la administración de los recursos en tiempo y suficiencia, de acuerdo a las políticas económicas que se han establecido.

El Gasto de Inversión dará prioridad a sectores menos intensivos de capital, dada la infraestructura ya existente, en especial en la industria petrolera y promover la mejor articulación de la industria paraestatal y manufacturera, consolidando igualmente la inversión en sectores estratégicos.

Uno de los objetivos fundamentales que se persiguen con el Sistema COSEFF, es disponer con mayor claridad y precisión el manejo del Gasto Público que realizan las Dependencias, para facilitar la evaluación de sus acciones y - de los resultados alcanzados, para que de esta manera se retroalimente con mayor suficiencia en el proceso de programación-presupuestación.

Este sistema permitirá obtener de manera adecuada y oportuna, la información sobre los aspectos más relevantes del ejercicio de las inversiones y - su interdependencia con los objetivos propuestos, lineamientos de política del Gasto Público y detectar posibles desviaciones, con el objeto de facilitar la toma de decisiones que permitan mejorar este proceso que tiene fuertes repercusiones en la economía nacional.

Por otro lado, dentro del Plan Nacional de Desarrollo en lo referente a la - política de Gasto Público, se establecen los lineamientos para asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del Gasto Público, especificando como uno de los propósitos generales, mejorar los procedimientos de seguimiento y control del gasto, para lo cual se adoptan los siguientes lineamientos:

- Se utilizarán los programas operativos como instrumentos básicos de - gestión presupuestal, su estructura contemplará la desagregación en - detalle de las metas y la presupuestación adecuada en base a costos,

ésto permitirá dar transparencia a la utilización de los recursos y será la base de un sistema de control que prevenga desviaciones y corrupción.

En lo que se refiere al aspecto de la vinculación entre el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), los Programas Operativos Anuales - (POA'S) y los Programas a Mediano Plazo (PMP'S), los trabajos realizados hasta la fecha indican que lejos de lograr los procedimientos se complican más aún.

- Para que el sistema sea aprovechado a su máxima capacidad, es necesario mejorar los mecanismos de control de información, especialmente en el gasto de capital y sobre todo, en el Sector Paraestatal, para lograr una adecuada calendarización del Gasto Público de acuerdo con los criterios de un manejo estable de la demanda.

- Si el sistema se llegara a implantar en su totalidad, se obtendrán reportes programáticos presupuestales de algunas de las Dependencias de la Administración Central y de las Entidades Controladas Presupuestalmente, los cuales se proporcionarán a todos los niveles jerárquicos de la A.P.F. (Gabinete Económico, Comisión Gasto Financiamiento, -- Cámara de Diputados), información relevante orientada y oportuna sobre programación, solicitud, autorización y ejercicio de la Inversión Pública Federal en diferentes niveles de agregación. De igual forma, propor-

cionar diversos indicadores de eficiencia de las inversiones en el contexto del desarrollo económico y social.

- En coordinación con las otras áreas de la Dirección General de Política Presupuestal de la S.P.P., adecuar la corresponsabilidad en el Gasto Público en lo que a inversión pública se refiere, a fin de establecer métodos, procedimientos, mecanismos y lineamientos para garantizar el flujo de la información de las Entidades y Dependencias.

En función de lo expuesto, es necesario señalar y comprender acciones a corto plazo que permitan avanzar significativamente en el Proceso de Planeación, sobre todo en los niveles de decisión y control, a efecto de incentivar a las Dependencias y Entidades para obtener un manejo ágil y oportuno de sus recursos presupuestarios.

Para contribuir con tales propósitos, es necesario que exista un Programa de difusión sobre cambios y adecuaciones más relevantes del Proceso de Planificación, actualmente derivados del Programa de Simplificación Administrativa.

Este Programa en materia de Gasto Público, constituye un instrumento importante para contribuir a racionalizar el esquema normativo, orientado a imprimir mayor fluidez y oportunidad en su ejercicio, con base en la Descentralización, Desconcentración y Modernización de los sistemas diseñados por

la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Inversión Pública en el contexto de la simplificación administrativa, requiere de un tratamiento más amplio dada su trascendencia y no circunscribir la problemática y acciones de simplificación a un solo aspecto, dentro del ejercicio como lo es el acuerdo de Secas.

La problemática de la Inversión Pública se presenta en las cuatro fases que la integran: Autorización, Control y Evaluación, por lo que el tratamiento de simplificación deberá atender a todas y cada una de sus partes, ya que la forma en como se interrelacionan, condiciona un tratamiento integral para ser tangible a cualquier propósito de efficientar su papel como instrumento nodal de la política de Gasto Público.

Cabe precisar que el concepto de simplificación administrativa, hace referencia a los procedimientos para agilizar los trámites que inciden en el ejercicio del presupuesto, empero, la problemática de la Inversión Pública se origina desde su desarticulada formulación programática, la cual se prevé superar a través del Sistema Nacional de Proyectos y la integración del Programa Nacional de Inversión Pública.

CONCLUSION

La clasificación conceptual y metodológica para determinar la estructura y el nivel efectivo del Gasto Público, es en primer término una separación del Gasto que realiza el Gobierno Federal de aquel que efectúa el Sector Paraestatal, debido a que las erogaciones de ambos Sectores son de naturaleza distinta. Por otra parte, el Gasto del Gobierno Federal responde a las funciones de regulación y fomento de la actividad económica, así como a la atención de las diferentes necesidades de la población, en cambio el Gasto del Sector Paraestatal se refiere a la producción de bienes y servicios básicos para el mercado.

Es notorio el origen de los recursos de estos Sectores: el Gobierno Federal se financia, primordialmente con ingresos fiscales, el Sector Paraestatal tiene una proporción considerable de ingresos generados por la venta de sus bienes y servicios.

Otra modalidad adoptada en el presente trabajo, con objeto de facilitar el análisis y estudio del presupuesto y distinguir el gasto que efectivamente tiene incidencia en la economía, es la depuración en el registro presupuestal de aquellas operaciones que por su naturaleza contable se compensan.

El nivel de gasto que tiene incidencia efectiva es el que resulta de reclasificar las operaciones que, como intermediarias, realizan las Entidades del

Sector Paraestatal, así como las que corresponden entre éste y el Gobierno Federal.

Otro concepto que significa un movimiento compensado, es el pago de impuestos de importación y exportación, realizado por las Entidades del Sector Paraestatal al Gobierno Federal. Este renglón hace aumentar aparentemente el gasto de ambos por duplicarse en sus respectivas contabilidades, ya que mientras la Entidad lo reporta como gasto, el Gobierno lo hace como ingreso, mismo que nuevamente se manifiesta en la corriente de gasto del Gobierno Federal, por esta razón y para efectos de consolidación de este concepto, se registra por una sola vez y dentro del Gobierno Federal.

En materia de ejecución del Gasto Público, se introducen mejoras en el Sistema de Seguimiento para el control de las realizaciones físicas y financieras, particularizando en los programas, proyectos prioritarios y estratégicos, con el objeto de verificar permanentemente los logros obtenidos, comparando los con las acciones programadas y de esta manera regular su ejecución, evaluando su eficiencia y eficacia y finalmente, retroalimentar el proceso de programación-presupuestación con elementos suficientes para aplicar las medidas correctivas necesarias.

Cabe destacar que la información accesible, oportuna, confiable y relevante que se captará a través del Sistema COSEFF, permitirá identificar los avances físicos y financieros de los programas y proyectos prioritarios y detectar

las desviaciones ocurridas durante la ejecución de los mismos.

Los mecanismos participativos contemplados en la estructura del Sistema - intervienen en forma oportuna en la selección, aplicación y control de las - medidas correctivas necesarias, para retomar o reorientar la dirección del - Gasto Público Federal.

Este Sistema suministra los elementos de juicio desde el punto de vista - cualitativo y cuantitativo, para realizar los análisis intra e intersectorial- mente sobre el impacto económico y social que ejerce el Gasto Público Fe- deral, y encauzar las acciones de los objetivos que se encuentran enmarca- dos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, asimismo, fortalece las - etapas inherentes al control y la evaluación del gasto, apoya las acciones de las Coordinadoras de Sector y Entidades para que cumplan con las metas programadas al proporcionarles información sobre el comportamiento de sus - respectivos presupuestos, consolidando el manejo corresponsable.

RECOMENDACION

Atendiendo a la situación mostrada anteriormente y buscando darle la mejor respuesta, se considera recomendable la integración de grupos de trabajo, - mediante el cual los responsables de cada área involucrada en el Seguimiento y Control del Gasto Público, proporcionen en forma participativa un esquema integral que oriente los esfuerzos en el desarrollo del sistema.

La S.P.P. a través de la Dirección General de Política Presupuestal y las - Direcciones Generales de Programación y Presupuesto, den énfasis a la realización de acciones fundamentales para la implantación, como son: la Difusión, Capacitación, Asesorías, Consultorías etc., para el Seguimiento Global del Gasto y para el Seguimiento de Proyectos Prioritarios.

Difusión y Capacitación: Atender las solicitudes de las Dependencias y Entidades que requieran presentaciones, conferencias y cursos de capacitación acerca de la filosofía, metodología y flujos de la información del Sistema.

Asesorías y Consultorías: Participar en las reuniones de trabajo que convoquen las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto y Coordinadoras de Sector con las Dependencias y Entidades, orientadas a la resolución de problemas relativos a la aplicación del Sistema.

Invitar a las áreas participantes a que colaboren en forma eficiente y oportuna

tuna, en el envío de la información solicitada en los formatos establecidos por el Sistema para el Seguimiento Global del Gasto y para Proyectos Prioritarios.

También es recomendable hacer adecuaciones mínimas necesarias al Sistema de Inversión existentes en los ámbitos sistemáticos, flujos de información y administrativo, a fin de garantizar una operación mínima indispensable, dando tiempo a rediseñar un Sistema acorde con la nueva estructura administrativa, compatible con los nuevos lineamientos, que se nutra con la participación activa y dinámica de las diversas fuentes generadoras de información y que contemple las necesidades reales. Un Sistema que maneje el estado de autorización de la Inversión Pública en todos sus niveles y que al mismo tiempo de el estado de avance en la consecución de las metas, que permita vincular el presupuesto por programas, lo ejercido, el estado de realización, - saber en que punto nos encontramos, qué se ha hecho del programa de inversión y qué falta por hacer, cuántos recursos se han empleado y cuántos recursos faltan por emplear, un Sistema que proporcione información a nivel - insumo, tipo de obra, institucional, sectorial, regional y nacional.

ANEXO 1

INSTRUCCIONES PARA EL LLENADO DE FORMATOS

PARA EL SEGUIMIENTO GLOBAL DEL GASTO

A N E X O 1

INSTRUCCIONES GENERALES

- La información requerida por el Sistema para el Seguimiento Global del Gasto, se reportará en los cinco formatos siguientes:

GG1 Información Básica Financiera

GG2 Información Básica Física

GG3 Seguimiento Financiero

GG4 Seguimiento Físico

GG5 Seguimiento Físico-Financiero

A efecto de realizar el llenado correcto de cada formato, es conveniente - observar los siguientes lineamientos:

- Los formatos deberán ser llenados a máquina o bien en forma manual utilizando tinta de color negro, letras mayúsculas claras de molde y empleando números arábigos invariablemente.
- Para los campos delimitados por casillas, se deberán observar las siguientes normas:

Utilizar un número o letra por casilla.

Los datos registrados en estos campos se anotarán empezando siempre en la primera posición del lado derecho de cada columna.

Los espacios que no se utilicen, deberán dejarse en blanco.

- En las columnas destinadas para reportar montos en miles de pesos o cantidad de unidades (formatos GG1 y GG2), no deberán usarse puntos, comas, signos de pesos o cualquier otro símbolo no numérico.
- Las columnas destinadas para reportar datos expresados en por ciento (formatos GG3, GG4, GG5), están subdivididas por una línea interrumpida la cual representa el punto decimal, por lo que a la izquierda se anotarán los enteros y a la derecha los decimales.
- Los códigos utilizados en la designación de Entidades, Programa, Subprogramas, Entidades Federativas y Municipios, deberán ser obtenidos de los catálogos de Programación-Presupuestación y actividades del Sector Público Federal vigente.
- Las instrucciones para el llenado del formato, se describen en dos grupos: en primer término para el encabezado, el cual es común para todos

y enseguida para la estructura del formato de cada uno de ellos.

- ENCABEZADO

En esta parte del formato, se registrarán los datos que permitan identificarlos del resto de los utilizados en el proceso de Seguimiento Global del Gasto y la información básica que identifica el NIVEL DE ANALISIS sujeto a Seguimiento y su NIVEL DE AGREGACION correspondiente.

- CLAVES DE IDENTIFICACION

Se recomienda que estas claves sean anotadas con la mayor claridad y precisión posibles, dado que esta información es básica para el procesamiento de datos en el Sistema Mecanizado.

- NIVEL DE ANALISIS

Se anotará el número correspondiente al Nivel de Análisis en el Seguimiento que será siempre del 1 al 8.

- NIVEL DE AGREGACION (FORMATO GG1)

Se anotará el número correspondiente al Nivel de Agregación en el Seguimiento que al igual que el Nivel de Análisis solamente se utilizan los números del 1 al 8.

El Nivel de Agregación se compone de:

Clave, Denominación, Montos (miles de pesos), Presupuesto Original, Ampliaciones, Reducciones, Presupuesto Modificado, Ejercido, Presupuesto Modificado Absoluto y por último el Total.

Presupuesto Original: es la asignación consignada en el Presupuesto - de Egresos de la Federación, aprobada por el H. Congreso de la Unión.

Ampliaciones: son las modificaciones en aumento que se hacen a las - asignaciones originales de una clave presupuestaria ya existente. Esta Ampliación puede ser de dos tipos:

- a) **Compensada:** es el aumento a la asignación de una clave presupuestaria proveniente de una reducción por igual suma, a la asignación de una o varias claves presupuestarias del mismo ramo que no altera el total de su presupuesto y

- b) **Líquida:** es el aumento a la asignación de una clave presupuestaria que incrementa el total del presupuesto de un ramo, por su procedencia puede ser derivado de una reducción a la asignación de una o varias claves presupuestarias de otros ramos o de un aumento en los ingresos, en este último caso implica también un incremento al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Reducciones son de dos tipos:

- a) **Compensada:** es la reducción a la asignación de una clave presupuestaria, la cual puede generar una adición compensada y/o una ampliación compensada.

- b) **Líquida:** es la disminución a la asignación de una clave presupuestaria que reduce el total del presupuesto de un ramo, por su procedencia puede ser designada de una adición líquida y/o una ampliación líquida de otros ramos o de una reducción de los ingresos, lo cual implica un decremento en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Presupuesto Modificado: es la asignación original consignada en el presupuesto, más las ampliaciones líquidas, menos las reducciones a la fecha.

Presupuesto Ejercido: es la utilización que hace cada Dependencia de los montos autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, independientemente a la fecha en que ese gasto se pague.

Presupuesto Modificado Absoluto: es la asignación original consignada en el presupuesto, más las ampliaciones, más las reducciones a la fecha.

SPP

CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO
INFORMACION BASICA FINANCIERA

GG 1

FORMATO MENSUAL

HOJA _____ DE _____

CLAVES DE IDENTIFICACION											MES DE REG.
IDENT.	ENTIDAD	PROG.	S.P.	U.R.	CP	EP	TD	A	B		
001											

FECHA ELABORACION		
DIA	MES	AÑO

NIVEL	A	B
DIRECCION GEN. DE PRESUPUESTO	1	1
COORD. GEN. DELEG. REG. / DIRECTOR	2	2
DEPENDENCIA / ENTIDAD	3	3
PROGRAMA	4	4
SUBPROGRAMA	5	5
UNIDAD RESPONSABLE	6	6
PROGRAMA DE ATENCION ESPECIAL	7	7
ENTIDAD SUBSIDIARIA	8	8
	9	9

NO. PROC.	NIVEL DE AGRAGACION "B"		MONTOS (MILES DE PESOS)					
	CLAVE	DENOMINACION	PRESUPUESTO ORIGINAL	AMPLIACIONES	REDUCCIONES	PRESUPUESTO MODIFICADO	EJERCIDO	PRESUPUESTO MOD. ABSOLUTO
	00000	TOTAL: (ULTIMA HOJA)						

Presupuesto Ejercido: es la utilización que hace cada Dependencia de los montos autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, independientemente a la fecha en que ese gasto se pague.

Presupuesto Modificado Absoluto: es la asignación original consignada en el presupuesto, más las ampliaciones, más las reducciones a la fecha.

- NIVEL DE AGREGACION (FORMATO GG2)

Contiene la clave de los elementos de este nivel, Denominación, Metas (Cantidad), Unidad de Medida y Clave, (se encuentran en el Catálogo de Unidad de Medida del Sector Público Federal), Programada, Ampliaciones, Reducciones, Modificada, Realizada y Modificada Absoluta.

Para la aplicación metodológica que establece este Sistema se utilizará el formato GG3:

- NIVEL DE AGREGACION B (FORMATO GG3)

Las dos columnas Clave y Denominación, se utilizarán para identificar los elementos de que consta el nivel de agregación.

SPP

CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO
SEGUIMIENTO FINANCIERO

663

FORMATO MENSUAL

HOJA _____ DE _____

CLAVES DE IDENTIFICACION											MES DE
IDENT.	ENTIDAD	PROG. S.P.	U.E.	CP	EP	TR	A	D			DE
663											

FECHA ELABORACION		
DIA	MES	AÑO

NIVEL	A	D
DIRECCION GERAL DE PRESUPUESTO	1	0
COORD. GERAL. DEL G. MED. / GASTOS	2	2
DEPARTAMENTO / FONDO	3	3
PROGRAMA	4	4
SUBPROGRAMA	5	5
UNIDAD RESPONSABLE	6	6
PROGRAMA DE ATENCION ESPECIAL	7	7
ENTIDAD FINANCIERA	8	8
	9	9

No. Mens.	CLAVE	NIVEL DE AGRGACION "B"	DENOMINACION	EFICACIA EN LA PROGRAMACION FINANCIERA			AVANCE FINANCIERO					
				POBNERACION PARA LA PROGRAMACION	% DE EFICACIA	% DE DESVIACION	% DE SITUACION PROGRAMADA	POBNERACION PARA EL AVANCE	% DE AVANCE	% DE DESVIACION	% DE DESVIACION PROGRAMADA	
TOTAL (ULTIMA HOJA)												

GRADO DE:	EFICACIA _____ %	GRADO DE:	AVANCE _____ %
	DESVIACION _____ %		DESVIACION _____ %

- EFICACIA EN LA PROGRAMACION FINANCIERA

Se anotarán los porcentajes que se obtengan para cada uno de los elementos que integran el Nivel de Agregación, respecto de la Eficacia en la Programación Financiera.

- PONDERACION PARA LA PROGRAMACION

Se anotará el resultado de dividir el Presupuesto Modificado Absoluto, de cada elemento del Nivel de Agregación entre la Suma Total de la Columna Presupuesto Modificado Absoluto del Formato GG1, (utilizar - cuatro decimales).

- % DE EFICACIA

Se anotará el porcentaje que resulte de dividir el Presupuesto Original o Asignación Inicial, entre el Presupuesto Modificado Absoluto de cada elemento del Nivel de Agregación, (utilizar cuatro decimales).

- % DE DESVIACION

Se anotará la diferencia de restarle a 100, el porcentaje de Eficacia - antes obtenido.

- % DE DESVIACION PONDERADA

El porcentaje de esta columna se obtendrá multiplicando la Ponderación para la Programación, por el por ciento de Desviación (de la Eficacia).

- AVANCE FINANCIERO

En estas columnas se anotarán los porcentajes de cada uno de los elementos que integran el Nivel de Agregación, respecto al Avance Financiero.

- PONDERACION PARA EL AVANCE

Se anotará el resultado de dividir el Presupuesto Modificado de cada elemento del Nivel de Agregación, entre la suma total de la columna - Presupuesto Modificado del formato GG1.

- % DE AVANCE

Se anotará el porcentaje que resulte de dividir el Presupuesto Ejercido, entre el Presupuesto Modificado de cada elemento del Nivel de Agregación.

- % DE DESVIACION

Se anotará la diferencia de restarle a 100, el porcentaje de avance antes obtenido.

- % DE DESVIACION PONDERADA

El porcentaje de esta columna se obtiene multiplicando la Ponderación para el Avance por el % de Desviación (del Avance), de cada elemento del Nivel de Agregación.

Los cuadros que se describen a continuación, son comunes en los formatos GG3 y GG4 y se localizan en la parte inferior derecha de éstos:

- GRADO DE: EFICACIA, DESVIACION

Es el porcentaje obtenido que muestra la Eficacia en la ejecución prevista de las metas y del presupuesto.

Los porcentajes que se anotan en estos espacios, corresponden al Nivel de Análisis sujeto a Seguimiento.

- EFICACIA

Se anotará la diferencia de restarle a 100 el porcentaje del Grado de Desviación.

- DESVIACION

Se anotará la suma que aparece en la columna % de Desviación Ponderada, correspondiente a la Eficacia en la Programación Financiera o Física, según corresponda al formato GG3 ó GG4.

- GRADO DE: AVANCE, DESVIACION

Es el porcentaje obtenido que muestra el avance en la ejecución prevista de las metas.

Los porcentajes que se anotan en estos espacios corresponden al Nivel de Análisis sujeto a Seguimiento.

- AVANCE

En este espacio se anotará la diferencia de restarle a 100 el porcentaje de Grado de Desviación.

- DESVIACION

En este espacio se anotará la suma que aparece en la columna % de -
Desviación Ponderada, correspondiente al Avance Financiero o Físico, -
según corresponda al formato GG3 ó GG4.

- NIVEL DE AGREGACION (FORMATO GG4)

Se registrarán en las columnas Clave y Denominación, los datos que -
identifican a cada uno de los elementos del Nivel de Agregación.

- EFICACIA EN LA PROGRAMACION FISICA

Se anotarán los porcentajes que se obtengan para cada uno de los ele-
mentos que integran el Nivel de Agregación, respecto de la Eficacia en
la Programación Física.

- PONDERACION PARA LA PROGRAMACION

Se anotará el resultado de dividir el Presupuesto Modificado Absoluto, -
de cada elemento del Nivel de Agregación entre la suma total de la co-
lumna Presupuesto Modificado Absoluto del formato GG1.

- % DE EFICACIA

Se anotará el porcentaje que resulte de dividir las metas programadas, entre su correspondiente de metas modificadas absolutas de cada elemento del Nivel de Agregaci3n del formato GG2.

- % DE DESVIACION

Se anotará la diferencia de restarle a 100, el porcentaje de Eficacia - antes obtenido.

- % DE DESVIACION PONDERADA

El porcentaje de esta columna se obtendrá multiplicando la columna Ponderaci3n para la Programaci3n, por la columna % de Desviaci3n (de la - Eficacia).

- AVANCE FISICO

Se anotarán los porcentajes de cada uno de los elementos que integran el Nivel de Agregaci3n, respecto del Avance Físico.

- PONDERACION PARA EL AVANCE

Se anotará el resultado de dividir el Presupuesto Modificado de cada elemento del Nivel de Agregación, entre la suma total de la columna Presupuesto Modificado del formato GG1.

- % DE AVANCE

Se anotará el porcentaje que resulte de dividir las metas realizadas entre las metas modificadas de cada elemento del Nivel de Agregación.

- % DE DESVIACION

Se anotará la diferencia de restarle a 100, el porcentaje de avance antes obtenido.

- % DE DESVIACION PONDERADA

Es el resultado de multiplicar cada elemento del Nivel de Agregación de la columna Ponderación para el Avance, por su correspondiente de la columna % de Desviación (del Avance).

- **GRAFICO DE AVANCE FISICO-FINANCIERO (FORMATO GG5)**

Los resultados obtenidos del seguimiento bimestral, se representan en forma objetiva en la gráfica de avance físico-financiero. Esta misma gráfica se utilizará en la representación de la agregación de subprogramas, programas, etc.

El eje horizontal, representa el porcentaje de avance financiero; el vertical, el porcentaje de avance físico; la situación del Nivel de Análisis queda representada por un punto, al graficarse los correspondientes avances.

El punto Central, representa el cumplimiento de lo programado y la Diagonal, representa una línea de equilibrio físico-financiero.

Los cuadrantes en que se divide la gráfica, representan los diferentes estados en que se pueden encontrar el Nivel de Análisis sujeto a Seguimiento al final de cada bimestre, ésto es:

Cuadrante	I	Atraso Físico y Financiero
Cuadrante	II	Atraso Físico y Adelanto Financiero
Cuadrante	III	Adelanto Físico y Financiero
Cuadrante	IV	Adelanto Físico y Atraso Financiero

En la Gráfica se indica un cuadro central, el cual representa un área de tolerancia de la Desviación.

Tabla de Causa de Desviación (Ver Anexo 2)

ANEXO 2

**INSTRUCCIONES PARA EL LLENADO DE FORMATOS
PARA EL SEGUIMIENTO DE PROYECTOS PRIORITARIOS**

A N E X O 2

INSTRUCCIONES GENERALES

- La información requerida por el Sistema para el Seguimiento de Proyectos Prioritarios, se reportará en los formatos siguientes:

PP1 Formato Base

PP2 Formato de Programación Anual

PP3 Formato de Seguimiento Bimestral

Estos formatos contienen más de una hoja cada uno, las cuales se identifican con una letra inmediatamente después de los códigos de identificación de los formatos.

A efecto de realizar el llenado correcto de cada uno de los formatos, es conveniente observar los siguientes lineamientos:

- Todos los formatos deberán ser llenados a máquina o bien en forma manual utilizando tinta de color negro, letras mayúsculas claras de molde y empleando números arábigos invariablemente.
- Para los campos delimitados por casillas, se deberán observar las siguientes normas:

Utilizar un número o letra por casilla.

Los datos registrados en estos campos, se anotarán empezando siempre en la primera posición del lado derecho de cada columna.

Los espacios que no se utilicen deberán dejarse en blanco.

- En las columnas destinadas para reportar millones de pesos o cantidades físicas, no deberán usarse puntos, comas, signos de pesos o cualquier otro símbolo no numérico.
- Las columnas en que se anotarán datos expresados en porciento, o bien montos en millones de pesos, están subdivididas por una línea interrumpida, la cual representa el punto decimal, por lo que a la izquierda se anotarán los enteros y a la derecha los decimales.
- Las claves utilizadas en la designación de entidades, programas, subprogramas, entidades federativas y municipios, deberán ser obtenidas de los Catálogos de Programación y Presupuesto.

FORMATO BASE PPI

Concentra la información de los diversos elementos que integran un proyecto sujeto a seguimiento, con el propósito de conocer las principales caracterís-

ticas del mismo.

Este formato está constituido por dos hojas, las cuales se identifican en la parte superior derecha con los códigos PPIA y PPIB.

El encabezado es común para ambas hojas y en éste se registran los datos que permitan identificar y ubicar la información, dentro del ámbito de la Administración Pública Federal. Contiene además, los códigos que los distinguen de los demás formatos utilizados en el proceso de Seguimiento de Proyectos Prioritarios.

IDENT. (IDENTIFICADOR)

Es un código impreso, que permite reconocer el formato para efectos de procesamiento de datos en computadora.

ENTIDAD

Clave que identifica a la Dependencia o la Entidad de la A.P.F., de acuerdo con el "Catálogo de Claves de Dependencias y Entidades del Sector Público Federal".

PROG. (PROGRAMA)

Clave del programa con el Catálogo de Actividades del Sector Público Federal.

S.P. (SUBPROGRAMA)

Clave del subprograma de acuerdo con el Catálogo de Actividades del Sector Público Federal.

PROY. (PROYECTO)

Se anotará el número asignado al proyecto establecido por cada Dependencia o Entidad.

U.R. (UNIDAD RESPONSABLE)

Clave de la unidad administrativa de la Dependencia o Entidad responsable de la ejecución del proyecto.

C.P. (CATEGORIA PROGRAMATICA)

Se anotará la clave de la categoría programática del proyecto sujeto a seguimiento, para la utilización de esta clave deberá utilizarse la tabla siguiente:

CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DE PROYECTOS PRIORITARIOS

INFORMACION BASICA

PP1A

FORMATO BASE

CLAVES DE IDENTIFICACION							AÑO DE REG.
IDENT.	ENTIDAD	PROG.	S.P.	PROY.	U.R.	CP.	
P	I	A					

FECHA ELABORACION		
DIA	MES	AÑO

01	CARACTERISTICAS GENERALES
	NOMBRE DEL PROYECTO: _____
	ENTIDAD: _____
	SECTOR: _____
	PROGRAMA: _____
	SUBPROGRAMA: _____
	UNIDAD RESPONSABLE: _____

02	INICIO	TERMINACION	REPROGRAMADA																																				
FECHA DE	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="border: 1px solid black; width: 20px;"> </td> </tr> <tr> <td style="font-size: 8px;">DIA</td> <td style="font-size: 8px;">MES</td> <td style="font-size: 8px;">AÑO</td> <td style="font-size: 8px;">DIA</td> <td style="font-size: 8px;">MES</td> <td style="font-size: 8px;">AÑO</td> </tr> </table>							DIA	MES	AÑO	DIA	MES	AÑO	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="border: 1px solid black; width: 20px;"> </td> </tr> <tr> <td style="font-size: 8px;">DIA</td> <td style="font-size: 8px;">MES</td> <td style="font-size: 8px;">AÑO</td> <td style="font-size: 8px;">DIA</td> <td style="font-size: 8px;">MES</td> <td style="font-size: 8px;">AÑO</td> </tr> </table>							DIA	MES	AÑO	DIA	MES	AÑO	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="border: 1px solid black; width: 20px;"> </td> </tr> <tr> <td style="font-size: 8px;">DIA</td> <td style="font-size: 8px;">MES</td> <td style="font-size: 8px;">AÑO</td> <td style="font-size: 8px;">DIA</td> <td style="font-size: 8px;">MES</td> <td style="font-size: 8px;">AÑO</td> </tr> </table>							DIA	MES	AÑO	DIA	MES	AÑO
DIA	MES	AÑO	DIA	MES	AÑO																																		
DIA	MES	AÑO	DIA	MES	AÑO																																		
DIA	MES	AÑO	DIA	MES	AÑO																																		

03	BIENES O SERVICIOS QUE PRODUCIRA			
CLAVE	DESCRIPCION	CLAVE	DESCRIPCION	

04	METAS (DESCRIPCION)
1.	_____
2.	_____
3.	_____
4.	_____
5.	_____

05	DESTINO DE LA PRODUCCION					
INTERMEDIO	1	FINAL	2	CIRCULAR SOLO UNO		
INTERNO	3	EXPORTACION	4	MIXTO	5	CIRCULAR SOLO UNO

06	FINANCIAMIENTO (MILLONES DE PESOS)			
PROPIOS:		CREDITO EXTERNO:		
FISCALES:		COOPERACIONES:		
CREDITO INTERNO:		OTROS:		

07	MONTO DE LA INVERSION ORIGINAL (MILLONES DE PESOS)			
TOTAL PROYECTO:		ESTUDIOS Y PROYECTOS:		
CONSTRUCCION:		ADMN. CONSERVACION Y MANTENIMIENTO:		
ADQUISICIONES:		OTROS:		

08	EMPLEOS GENERADOS		
EJECUCION:		OPERACION:	

09	FORMA DE EJECUCION DE LA CONSTRUCCION (MILLONES DE PESOS)		
ADMN.		CONTRATO:	
OTROS:			

CLAVE	C.P.
1	Normal
2	PIDER
3	CUD
4	COPLAMAR

AÑO DE SEGUIMIENTO

Se anotarán los dos últimos dígitos del año de seguimiento correspondiente al proyecto que se reporta.

FECHA DE ELABORACION

Se anotará la fecha en que se realice el llenado del formato, observando el orden del día, mes y año, y utilizando dos dígitos para cada uno de los datos.

FORMATO DE PROGRAMACION ANUAL PP2

Concentra la información complementaria del proyecto sujeto a seguimiento, - relativa al calendario físico-financiero en el año desglosado por etapas y bimestres; así como las metas anuales programadas.

Este formato está constituido por seis hojas, las cuales se identifican en la parte superior derecha con los códigos PP2A, PP2B, PP2C, PP2D, PP2E, - PP2F. El encabezado es común en todas las hojas del formato y la estructura del mismo consta de 11 cuadros.

ENTIDAD RESPONSABLE

NOMBRE

Se escribirá el nombre completo de la Dependencia o Entidad de acuerdo al "Catálogo de Claves de Dependencias".

UNIDAD RESPONSABLE

Se escribirá el nombre de la unidad administrativa de la Dependencia o Entidad responsable de la realización del Proyecto.

DIRECCION (UBICACION)

Se anotará el domicilio completo de la unidad responsable.

ORGANO EJECUTOR (EMPRESA O DEPENDENCIA)

En este cuadro se deberá escribir la clave y el nombre del organismo estatal,

regional o empresa que está encargada de la ejecución del proyecto. En caso de ser una empresa privada, deberá anotarse el número de registro en el Padrón de Contratista de Obras Públicas y el número de registro del contrato con la empresa contratante. El nombre completo o abreviado del órgano ejecutor deberá escribirse en un sólo renglón. En caso de ser más de diez empresas las encargadas de la ejecución del proyecto, se registrarán aquellos que tengan mayor participación en el mismo.

MONTO DE LA INVERSION ACTUAL (MILLONES DE PESOS)

Se anotará el monto de la inversión actual requerida para la ejecución del proyecto. Para el caso de obras nuevas, se anotarán los montos estimados a precios corrientes, en el caso de inversiones en proceso, se anotará la suma de las inversiones realizadas en ejercicios anteriores, más lo que falta por realizar para la terminación del proyecto, de acuerdo a los conceptos que se señalan.

METAS DEL PROYECTO

En esta columna se anotará el nombre de las metas correspondientes al proyecto, de acuerdo a la siguiente composición: acción a realizar y explicación de las características del bien o servicio que se cuantifica.

TIPO DE META

Se anotará el tipo de meta que se está describiendo, de acuerdo a los lineamientos estipulados en el "Manual de Programación-Presupuestación".

Se anotará una "O" cuando la meta sea de Operación y una "A" cuando sea de Ampliación de capacidad.

UNIDAD DE MEDIDA

Se anotará la CLAVE y el nombre completo de la unidad de medida, de acuerdo a los lineamientos del "Catálogo de Unidades de Medidas del Sector Público Federal".

CANTIDAD

FAC.- En esta columna se anotará la clave que representa el factor de multiplicación, con el que han sido afectadas las cantidades de metas registradas.

El factor de multiplicación que se utiliza, deberá ser tal que el resultado no contenga más de nueve dígitos y proporcione cantidades enteras, por lo que, en las cantidades de metas no se usará punto decimal.

TABLA DE FACTORES

CLAVE	FACTOR
Blanco	1
1	1 000
2	1 000 000

DESCRIPCION DE LAS ETAPAS DEL PROYECTO Y CALENDARIO FISICO-FINAN-
CIERO (MILLONES DE PESOS)

ETAPA

Es el conjunto de acciones encaminadas al logro de un fin específico, que permita ser cuantificado en una sola unidad de medida. Las etapas están numeradas del 01 al 10 y se usará un renglón para cada una, debiéndose - observar su correspondencia con los formatos PP2C, PP2D y PP2E (para el desglose de las etapas se usará un renglón para cada una).

TOTAL DEL PROYECTO

En estas columnas se anotarán las cantidades y montos correspondientes a cada etapa del proyecto, así como también la clave y el nombre de las - unidades de medida.

REALIZADO HASTA EL AÑO ANTERIOR

Se anotará en estas columnas para cada etapa, las cantidades en lo físico y los montos en lo financiero que se han ejercido HASTA EL AÑO ANTERIOR, indicando además los porcentajes correspondientes, los cuales se calcularán de la forma siguiente:

PORCENTAJE FISICO REALIZADO

Se anotará en esta columna, el porcentaje que resulte de dividir la cantidad realizada HASTA EL AÑO ANTERIOR, entre la cantidad total de la etapa marcada en la columna "TOTAL DEL PROYECTO". Por lo tanto, este porcentaje representa el avance físico de la etapa respecto de si misma.

PORCENTAJE FINANCIERO EJERCIDO

Se anotará en esta columna, el porcentaje que resulte de dividir el monto - ejercido HASTA EL AÑO ANTERIOR, entre el monto total de la etapa marcada en la columna "TOTAL DEL PROYECTO". Este porcentaje representa el avance financiero de la etapa respecto de si misma.

PROGRAMADO EN EL AÑO

En estas columnas se anotarán las cantidades físicas y financieras que -

habrán de ejecutarse para cada etapa en el año sujeto a seguimiento, también se anotará el porcentaje de participación financiera de cada etapa respecto del subtotal programado en el año, es decir, sin considerar el monto para el equipamiento.

Para el cálculo de este porcentaje, se dividirá el "MONTO PROGRAMADO - EN EL AÑO" de cada etapa, entre el subtotal resultante de la columna "PROGRAMADO EN EL AÑO".

PROGRAMADO AÑOS POSTERIORES

En estas columnas, se anotará para cada etapa del proyecto las cantidades y montos (en caso de conocerse), faltantes de ejecutar para la terminación del proyecto.

FORMATOS DE CALENDARIZACION FISICA Y FINANCIERA

Formato PP2C. Este formato se refiere a la calendarización financiera por bimestre.

Formato PP2D. Este formato se refiere a la calendarización física por bimestre.

CALENDARIO FISICO-FINANCIERO EN TODO EL AÑO (MILLONES DE PESOS)

FORMATO PP2E

En las columnas de este cuadro, se registrarán los datos físicos y financieros correspondientes a todo el año para cada una de las etapas del proyecto, incluyendo también el desglose y participación porcentual por bimestre.

Deberá seguirse el mismo orden de las etapas señaladas en los formatos - PP2B, PP2C, PP2D.

EN TODO EL AÑO

Los datos para esta columna se obtienen directamente de las columnas "PROGRAMADO EN EL AÑO", contenidas en el formato PP2B.

BIMESTRES

Las cantidades y montos para cada bimestre, de cada una de las etapas, - se obtienen directamente de las correspondientes para cada bimestre del formato PP2C "CALENDARIO FINANCIERO" y PP2D "CALENDARIO FISICO", respectivamente.

El porcentaje de cada bimestre para las etapas, se calculará dividiendo la Cantidad del Bimestre entre la Cantidad de la Columna Todo el Año, el resultado se multiplicará por el porcentaje de la misma columna en Todo el Año.

La suma de esta columna de porcentaje, representa la participación porcentual física de cada bimestre, respecto del total del proyecto para todo el año y se comprueba sumando los porcentajes del renglón subtotal de cada bimestre, cuyo resultado deberá ser 100%.

REQUERIMIENTOS FORMATO PP2F

En este formato se registrarán los datos que identifiquen los principales requerimientos de equipos, materiales y servicios que sean necesarios para la ejecución del proyecto, anotando el Nombre, la Unidad de Medida, Cantidad y el Monto para cada uno de los requerimientos.

AGREGACION DE PROYECTOS FORMATO PP3A

En este formato se registrarán los datos que permitan identificar y ubicar la información dentro del ámbito de APF. Contiene también información básica que identifica el NIVEL DE ANALISIS sujeto a seguimiento y los códigos que los distingue de los demás formatos utilizados en el proceso de seguimiento de proyectos prioritarios.

Es requisito indispensable para el llenado de este formato el haber requerido el formato PP3B, ya que de éste último, se obtendrán los datos de cada proyecto para realizar la agregación de los mismos.

ESTRUCTURA DEL FORMATO PP3A

No. PROG. (NUMERO PROGRESIVO)

Se anotará en forma progresiva (a partir de 01), un número para cada uno de los elementos que integran el Nivel de Agregación.

C.A. (CLAVE DE ACTUALIZACION)

En esta columna se anotará la letra "A", "B" o "C", según corresponda a una Alta o Baja en la información que se reporta. Cuando el caso sea un cambio en la información, después de anotar la letra "C" en esta columna, únicamente se anotarán el o los datos que sufran alguna modificación y cuando se desee dar de baja, solamente se anotarán los datos del encabezado del formato y la letra "B" en esta columna.

NIVEL DE AGREGACION "B"

Se anotarán las claves que identifiquen plenamente cada uno de los elementos que forman el NIVEL DE AGREGACION, consultando para tal efecto los -

Manuales y Catálogos de la A.P.F., cuando este Nivel de Agregación resulte ser los proyectos esta clave contendrá la identificación de estos proyectos.

PROGRAMACION FINANCIERA

MONTO.- En esta columna se anotará el monto total programado de cada proyecto de su correspondiente formato PP3B.

PONDERADOR.- Para obtener el ponderador financiero que le corresponde a cada proyecto, se divide el monto programado de cada proyecto, entre el monto total programado del conjunto de proyectos, este dato deberá ser expresado como una fracción de la unidad con cuatro decimales.

PROGRAMACION FISICA %

En esta columna se anotará el total de la columna programado % de cada proyecto de su correspondiente formato PP3B.

PROGRAMACION FISICA PONDERADA %

Para calcular programación física ponderada se multiplica el porcentaje obtenido en la columna anterior, por el ponderador de la programación financiera.

EJERCIDO

MONTO.- En esta columna se anotará el monto ejercido de cada proyecto y se obtiene del total de la columna HASTA EL BIMESTRE, del correspondiente formato PP3B.

REALIZADO

FISICO %.- En esta columna se anotará la cantidad porcentual de cada proyecto, la cual se obtiene del total de la columna HASTA EL BIMESTRE, del correspondiente formato PP3B.

FISICO PONDERADO %.- Este dato se calculará multiplicando el porcentaje de la columna anterior por el ponderador de la columna programación-financiera, el resultado determinará con cuantas unidades porcentuales contribuye cada proyecto en la realización física ponderada del conjunto de proyectos.

AVANCE POR PROYECTO

Los avances físicos y financieros de esta columna, se transcribirán de los contenidos en los formatos PP3B de cada proyecto y son complemento de la información que se utilizará en el gráfico físico-financiero.

AVANCE AGREGADO

FISICO %.- Para obtener este avance, se divide el total resultante de la columna REALIZADO FISICO-PONDERADO, entre el total resultante de la columna PROGRAMACION FISICA PONDERADA expresado en %.

FINANCIERO %.- Para obtener este avance, se divide el total resultante de la columna EJERCIDO MONTO, entre el total resultante de la columna PROGRAMACION FINANCIERA MONTO expresado en %.

INFORMACION BASICA BIMESTRAL

FORMATO PP3B

En este formato se registrarán los datos que permitan identificar y ubicar la información dentro del ámbito de la Administración Pública Federal. Contiene también la información básica que identifica al proyecto sujeto a seguimiento y los códigos que lo distinguen de los demás formatos, utilizados en el proceso de seguimiento de proyectos prioritarios.

ESTADOS DE REALIZACION FISICA Y EJERCIDO FINANCIERO

En este cuadro se describirán los datos referentes a la programación y ejecución física y financiera del proyecto, estos datos deberán guardar corres-

pondencia con las etapas del proyecto, reportadas en los formatos PP2B, - PP2C, PP2D y PP2E.

PROGRAMADO

En estas columnas se anotará la CANTIDAD, PORCENTAJE y el MONTO de - lo programado para cada etapa, en forma acumulada desde el inicio del año hasta el bimestre que se reporta, tomando las cantidades del formato PP2E.

HASTA EL BIMESTRE

REALIZADO CANTIDAD.- En esta columna se anotará la cantidad física realizada hasta el bimestre y se obtendrá sumando la cantidad de la columna - HASTA EL BIMESTRE ANTERIOR, más la cantidad de la columna EN EL BIMESTRE.

%.- Este porcentaje representa la realización física hasta el bimestre para cada etapa, el cual se obtendrá dividiendo la cantidad de la columna HASTA EL BIMESTRE, entre la cantidad de la columna PROGRAMADO y este resultado se multiplicará por el porcentaje (%) de la columna PROGRAMADO.

EJERCIDO MONTO.- Se anotará el monto ejercido hasta el bimestre para - cada etapa del proyecto, este monto se calculará sumando el monto ejercido

de la columna HASTA EL BIMESTRE ANTERIOR, más el monto ejercido de la columna EN EL BIMESTRE.

HASTA EL BIMESTRE ANTERIOR

REALIZADO CANTIDAD.- En esta columna se anotará la cantidad física realizada para cada etapa del proyecto, desde el inicio del año hasta el bimestre anterior.

EJERCIDO MONTO.- Se anotará el monto ejercido para cada etapa del proyecto, desde el inicio del año hasta el bimestre anterior.

EN EL BIMESTRE

REALIZADO CANTIDAD.- En esta columna se anotará la cantidad realizada para cada etapa en el bimestre que se reporta, la cual se obtendrá directamente de los registros de la Unidad Responsable de la ejecución del proyecto.

EJERCIDO MONTO.- Se deberá anotar el monto ejercido en el bimestre, para cada etapa, el cual se obtendrá directamente de los registros de la Unidad Responsable de la ejecución del proyecto.

AVANCE POR PROYECTO

FISICO %.- En este espacio se anotará el avance físico del proyecto, expresado en por ciento, el cual se calculará dividiendo el porcentaje del renglón subtotal correspondiente a la columna HASTA EL BIMESTRE REALIZADO, entre el de la columna PROGRAMADO.

FINANCIERO %.- En este espacio se anotará el avance financiero del proyecto, expresado en por ciento, el cual se calculará dividiendo el total del MONTO EJERCIDO de la columna HASTA EL BIMESTRE, entre el monto total de la columna PROGRAMADO.

FORMATO BIMESTRAL DE GRAFICO DE AVANCE Y CAUSAS DE DESVIACION

FORMATO PP3C

Concentra la información del avance físico-financiero en forma gráfica, de un proyecto o de un conjunto de proyectos, así como en caso de desviaciones las causas específicas que produjeron esas desviaciones.

El eje horizontal, representa el porcentaje de avance financiero; el vertical, el porcentaje de avance físico; la situación del proyecto queda representada por un punto, al graficarse los correspondientes avances.

El que se presente de 0 a 200%, obedece al caso de proyectos que tengan un avance mayor al programado para el bimestre.

El punto central representa el cumplimiento de lo programado y la diagonal, representa una línea de equilibrio de lo programado para cada proyecto.

Los cuadrantes en que se divide la gráfica, representa los diferentes estados en que se pueden encontrar un proyecto sujeto a seguimiento, al final de cada bimestre, ésto es:

- Cuadrante
- I.- Atraso físico-financiero
 - II.- Atraso físico, Adelanto financiero
 - III.- Adelanto físico y financiero
 - IV.- Adelanto físico y Atraso financiero

En la gráfica está indicando un cuadro central, el cual representa un área de tolerancia en la desviación, la que varía en dimensiones según las características del proyecto.

CAUSAS DE DESVIACION

GRUPO.- Para la clasificación y agrupación sistemática de las causas de desviación detectadas, se consultará la tabla de CAUSAS DE DESVIACION.

DESCRIPCION.- Se describirán las causas de las desviaciones de acuerdo al grupo anotado en la columna anterior. Cuando estas descripciones sean muy extensas, se utilizarán las hojas que resulten necesarias de este formato.

SIT. (SITUACION)

En esta columna se indicará la situación del proyecto, conforme a la siguiente clasificación:

- T - Terminado
- E - En Ejecución
- S - Suspendido
- C - Cancelado

AVANCE (%)

En estas columnas se anotarán los porcentajes de los avances físicos y financieros de cada elemento del NIVEL DE AGREGACION, cuando este sea el caso, se tomarán estos datos del módulo AVANCE FISICO Y FINANCIERO, - ubicado en la parte inferior derecha del formato PP3B, cuando la información proporcionada se refiera a un solo proyecto, estos datos se transcribirán a los correspondientes a los cuadros 01 y 02 descritos en el encabezado de este formato.

FORMATO BIMESTRAL PP3D

Concentra la información del proyecto sujeto a seguimiento, relativa a las modificaciones al calendario original físico y financiero, la metodología a seguir es la misma que en el formato PP2E.

FORMATO BIMESTRAL PP3E

Concentra la información referente a observaciones o aclaraciones, respecto a la información contenida en cualesquiera de los formatos tipo PP3.

CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DE PROYECTOS PRIORITARIOS
INFORMACION BIMESTRAL

PP3E
 FORMATO BIMESTRAL

CLAVES DE IDENTIFICACION							Año
IDENT.	ENTIDAD	PROG.	E.P.	PROJ.	U.R.	OP.	SE
P.3.E							

BIM. DE SEG.	FECHA ELABORACION		
	DIA	MES	AÑO
01			

IDENTIFICACION DEL PROYECTO	
PROYECTO:	ENTIDAD:

01	OBSERVACIONES

NOMBRE DEL RESPONSABLE DEL SEGUIMIENTO	FIRMA

TABLA DE CAUSAS DE DESVIACION

Para la clasificación y agrupación sistemática de las causas de desviación detectadas, se han establecido los siguientes grupos:

- | | | |
|-------|-----|--|
| GRUPO | 100 | <u>Causas Imprevistas</u> , sobre las cuales no se tiene control ni medidas preventivas. |
| GRUPO | 200 | <u>Causas Aleatorias</u> , sobre las cuales hay poco control y - medidas correctivas pero sí medidas preventivas. |
| GRUPO | 300 | <u>Causas Relacionadas con Técnicas y Métodos</u> , bajo control de la Unidad Responsable. |
| GRUPO | 400 | <u>Causas Relacionadas con la Programación Física-Financiera</u> , cuya responsabilidad está dividida entre la Unidad Responsable y los organismos involucrados en el proceso de programación-presupuestación. |
| GRUPO | 500 | <u>Causas Relacionadas con la Administración de los Recursos Humanos</u> , con responsabilidad compartida entre la Unidad Responsable y la Ejecutora. |

- GRUPO 600 Causas Relacionadas con la Administración Financiera, con responsabilidad compartida entre los diversos organismos - proveedores de recursos financieros y la Unidad Responsable.
- GRUPO 700 Causas Relacionadas con la Administración de Materiales y Equipos, cuya responsabilidad es compartida entre las áreas de apoyo y la Unidad Ejecutora.
- GRUPO 800 Causas Institucionales y Legales, relacionadas con el ámbito externo del proyecto, representadas por las organizaciones que tienen ingerencia o algún nivel de corresponsabilidad sobre las acciones inherentes a la ejecución del - proyecto.
- GRUPO 900 Causas Relacionadas con la Información y/o Comunicación, cuya responsabilidad recae sobre todos los canales de flujo de información e instancia de decisión.

NOTA: Cuando se detecten varias causas pertenecientes a un mismo grupo, se deberán enumerar a partir del 01.

Se tabulan las causales y se procede a tomar medidas correctivas.

BIBLIOGRAFIA BASICA

- Manual de Medición de Costos por Programas
Serie III # 1
Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social
Santiago de Chile 1971

- El Presupuesto por Programas para el Sector Público de México
Edit. U.N.A.M. México 1979
Francisco Vázquez Arrollo

- Sistema de Planeamiento GRAFF
Edit. Instituto de Programación y Presupuesto
Brasil 1975
Hamilton Laite Cruz
Jaime de Souza Terencio

- Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988
Poder Ejecutivo Federal
México 1983

- Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
Poder Ejecutivo Federal (Presidencia de la República)
México 1981

- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
Poder Ejecutivo Federal (Presidencia de la República)
México 1981

- La Crisis Quedó Atrás
Facultad de Economía, U.N.A.M.
División de Estudios de Postgrado
Varios Autores del Seminario de Coyuntura
México 1979

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

Proceso de Aprobación de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal de 1981 a 1984.

Secretaría de Programación y Presupuesto
México 1984

Apuntes de la clase de Finanzas, impartidas por el Profr. Avelino L. Reuelta
Actualmente Profr. en la Facultad de Ciencias Políticas, C.U.

X SEMINARIO INTERAMERICANO DE PRESUPUESTO MEXICO 1981, COMPRENDE LOS SIGUIENTES TEMAS:

- La Programación Presupuestaria en la República Argentina
- La Experiencia Profesional en el Area de Presupuesto por Programa
José Vicente Rodríguez Aznar
- La Política Fiscal de México y el Financiamiento del Presupuesto
Guillermo Prieto Fortun
- La Administración Presupuestaria:
Instrumento para Hacer Operativa la Planificación de Corto Plazo
Wilburg Jiménez Castro